

Descomissionamento *gaps* regulatórios e garantias

Patrícia Sampaio

FGV, 05/08/2019



DESCOMISSONAMENTO
NO BRASIL: RESOLUÇÕES,
OPORTUNIDADES
E DESAFIOS.

Por que descomissionar?

Por que descomissionar?

- Meio ambiente
- Segurança da navegação

Principado de Sealand

Origem: Wikipédia, a enciclopédia livre.

👉 **Nota:** Se procura por a ilha dinamarquesa, veja *Zelândia (Dinamarca)*.

Principado de Sealand, mais comumente conhecido como **Sealand** é uma **micronação** e entidade não reconhecida pela ONU, localizada no **Mar do Norte** a 10 km da costa de **Suffolk**, do sudeste da **Inglaterra** (51°53′40″N, 1°28′57″E^{[2][3][4][5][6]}). O território resume-se a uma grande base naval construída pelo Reino Unido durante a **Segunda Guerra Mundial**. O acesso à ilha apenas é possível por **helicóptero** ou **barco**. Outrora chamada de *Rough Towers*, a base foi uma defesa marítima contra ataques **alemães**, consistindo em duas grandes torres com capacidade para 200 soldados. Foi desativada assim que a guerra acabou.

Desde 1967, a instalação tem sido ocupada pelo então Major britânico **Paddy Roy Bates**; seus colegas e familiares afirmam que ela é um Estado soberano independente. Comentadores externos geralmente classificam Sealand como uma **micronação** ao invés de um estado não reconhecido.^[7] Embora tenha sido descrita como menor nação do mundo,^{[4][8]} Sealand atualmente não é reconhecida oficialmente como um estado soberano por nenhuma outra nação soberana. Apesar de Roy Bates afirmar que ela é reconhecida *de facto* pela Alemanha, por ter recebido um diplomata alemão na micronação, e pelo Reino Unido, após uma corte inglesa decidir que não possui jurisdição sobre Sealand,^[2] nenhuma das ações constituem *de jure* o reconhecimento.

Historicamente, a fortificação pertence ao Reino Unido, mas está localizada fora dos seus domínios territoriais. O governo de Londres já tentou expulsar a família Bates de Sealand, mas não obteve êxito devido a este fator. Também, a plataforma está fora dos domínios territoriais da França, o que faz de sua localização uma "terra de ninguém".^[9]

Principado de Sealand



Bandeira



Brasão de Sealand

Lema: *E mare libertas*
Latim *Do mar, liberdade*

Hino nacional: *E mare Libertas*

Gentílico: Sealandês(esa)



Localização HMS *Rough Towers* 51° 53′ 40″ N, 1° 28′ 57″ E^[E]

Capital	Sealand (Sealand é concomitantemente uma cidade e um Estado) 51° 53′ 40″ N, 1° 28′ 57″ E
Língua oficial	inglês
Governo	Monarquia constitucional
 - Independência	do Reino Unido
 - Príncipe Regente	Michael Bates

Continuar a produção ou descomissionar?

Ênfase na continuidade da atividade

Art. 1o Estabelecer como Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural a **maximização da recuperação dos recursos in situ dos reservatórios (...)**.

Art. 3o A ANP (...) deverá observar as diretrizes estabelecidas no art. 1o , bem como as indicadas a seguir:

VIII - **estimular a extensão de vida útil dos campos**, promovendo, simultaneamente, a cultura de preservação das condições de segurança e respeito ao meio ambiente;

IX - **garantir o adequado descomissionamento** das instalações ao final da vida útil dos campos, **evitando que ocorra de forma prematura**;

X - **estimular a cessão parcial ou total de contratos, em vez de sua devolução (...)**;

XII - conceder, com base em critérios preestabelecidos e desde que comprovado o benefício econômico para a União, no âmbito das prorrogações dos prazos de vigência dos contratos existentes, uma **redução de royalties, para até 5% (cinco por cento)**, sobre a produção incremental gerada pelo novo plano de investimentos a ser executado, de modo a **viabilizar a extensão da vida útil**, maximizando o fator de recuperação dos campos.

Descomissionamento

Incidência do Direito Internacional

- Convenção sobre plataforma continental (1958)
- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982, direito interno desde 11/1994):

60.3. (...) As instalações ou estruturas abandonadas ou inutilizadas devem ser retiradas, a fim de garantir a segurança da navegação, tendo em conta as normas internacionais geralmente aceitas que tenham sido estabelecidas sobre o assunto pela organização internacional competente.
- Protocolo de Londres (1996): modifica a Convenção de Londres de 1972 sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias



Guidelines and standards for the removal of offshore installations and structures on the continental shelf and in the Exclusive Economic Zone



A Decisão sobre manter uma instalação no fundo do mar deverá ser **casuística** e baseada nos seguintes itens:

1. Danos potenciais à segurança da navegação ou outros usos do oceano;
2. Nível de deterioração do material e efeito potencial presente e futuro no meio ambiente marinho;
3. Efeito potencial no ambiente marinho, inclusive recursos vivos;
4. Risco de deslocamento do material no futuro;
5. Custos, possibilidade técnica, riscos de dano a pessoas decorrente da remoção de instalações ou estruturas;
6. Determinação de um novo uso ou outra justificativa razoável para permitir que a instalação permaneça no leito marinho.

Lei 9.478/97

Art. 43. O **contrato de concessão** deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais:

VI - a especificação das regras sobre **devolução e desocupação de áreas, inclusive retirada de equipamentos e instalações, e reversão de bens;**

Lei 12.351/2010

II - custo em óleo: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, exigível unicamente em caso de descoberta comercial, correspondente aos custos e aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e **desativação das instalações**, sujeita a limites, prazos e condições estabelecidos em contrato;

VI - operador: o responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e **desativação das instalações** de exploração e produção;

- **Resolução ANP 27/2006** - Aprova o Regulamento Técnico que define os procedimentos a serem adotados na Desativação de Instalações e especifica condições para Devolução de Áreas de Concessão na Fase de Produção.
- **Desativação das instalações de produção:** retirada definitiva da operação e a remoção de Instalações de Produção, dando-lhes destinação final adequada, e a Recuperação Ambiental das áreas em que estas instalações se situam
- Não remoção subordinada a questões de segurança ou proteção ambiental (item 4.7)
- 6.1 Salvo especificação em contrário prevista na legislação aplicável ou expedida pela Autoridade Marítima ou pelo Órgão Ambiental com jurisdição sobre a área, as Instalações de Produção marítima **deverão ser sempre removidas da Área de Concessão**, observadas as seguintes condições: (...)



Rodada Zero

Abandono

18.6 O planejamento e a execução de quaisquer **operações de abandono**, inclusive com relação a áreas, poços, estruturas, Campos, linhas de Transferência, partes ou unidades de instalações de superfície e subsuperfície, em terra e no mar, serão feitos de acordo com as **melhores práticas da Indústria do Petróleo** e em estrito cumprimento das normas e procedimentos estabelecidos pela ANP, (...). Quando se tratar de um Campo, o **planejamento do abandono do mesmo e os mecanismos para disponibilizar os fundos necessários serão previstos no Plano de Desenvolvimento respectivo** (...) e revistos periodicamente, ao longo da Fase de Produção (...).

Rodada Zero

18.7.1 Os bens que não serão revertidos sob o parágrafo 18.7, inclusive os inservíveis, serão removidos e descartados pelo Concessionário, por sua conta e risco, de acordo com as disposições deste Contrato, da legislação aplicável e das normas da ANP.

1º Termo Aditivo: 9.5 A qualquer tempo durante a Fase de Produção, o Concessionário poderá, mediante uma notificação com antecedência mínima de 6 (seis) meses, encerrar este Contrato em relação à Área de Desenvolvimento pertinente, submetendo, concomitantemente, um **programa de desativação das instalações** (“Programa de Desativação das Instalações”), descrevendo em detalhe a **proposta de tamponar e abandonar os poços, a desativação e remoção de plantas, equipamentos e outros ativos e todas as demais considerações relevantes (...).** 13

Rodada Zero – 1o Termo Aditivo (2000)

9.5.1 A ANP terá o prazo de **30 (trinta) dias**, contados da data de recebimento do Programa de Desativação das Instalações, **para aprová-lo ou solicitar** ao Concessionário as **modificações** que julgar cabíveis. Caso a ANP não se pronuncie dentro desse prazo, **o Programa de Desativação será considerado aprovado**. Se a ANP solicitar modificações, o Concessionário terá **60 (sessenta) dias**, contados da data de recebimento da notificação, para apresentá-las à ANP, que **não rejeitará injustificadamente** o Plano de Desativação de Instalações (...). A ANP poderá requerer que o Concessionário não tamponne e abandone poços e/ou não desative ou remova certas instalações e equipamentos, ficando esta, responsável por tais poços, instalações e equipamentos após a saída do Concessionário.

- Rodada 1 => disciplina semelhante

9.9. O Concessionário deverá submeter à ANP um **Programa de Desativação das Instalações**.

9.9.1. O Programa de Desativação das Instalações deverá cumprir estritamente a Legislação Aplicável e estar de acordo com as Melhores Práticas da Indústria do Petróleo (...)

9.9.2. Na ausência de regulamentação específica, o prazo para apresentação do Programa de Desativação das Instalações **não deve ser inferior a 2 (dois) anos** antes do término previsto da Produção. (...)

9.9.4. O início das atividades previstas no Programa de Desativação das Instalações **somente poderá ocorrer após autorização expressa da ANP**.

9.9.5. O Contrato fica automaticamente prorrogado, nesta hipótese, pelo prazo necessário para a aprovação e implementação do Programa de Desativação das Instalações.

Garantias

3a Rodada (2001)

18.6.3 O Concessionário apresentará, **quando solicitado pela ANP**, uma **garantia real de abandono**, através de seguro, carta de crédito, fundo de provisionamento ou outras formas de garantias aceitas pela ANP, em conformidade com a legislação brasileira aplicável;

18.6.4 O valor da garantia de abandono de um Campo será revisado sempre que forem aprovadas revisões do Plano de Desenvolvimento deste Campo que venham alterar o custo das operações de abandono.

18.6.5 Quando a garantia de abandono for constituída através de fundo de provisionamento, o saldo apurado após a realização de todas as operações necessárias à desativação e abandono do Campo reverterá exclusivamente ao Concessionário;

18.6.6 A apresentação de garantia de abandono não desobriga o Concessionário de realizar, por sua conta e risco, todas as operações necessárias à desativação e abandono do Campo.

12a Rodada (2013)

Garantias de Desativação e Abandono

18.8 O Concessionário **apresentará uma garantia de desativação e abandono**, através de seguro-garantia, carta de crédito, fundo de provisionamento ou outras formas de garantias aceitas pela ANP, em conformidade com o Plano de Desenvolvimento aprovado e com a Legislação Aplicável

17.8. O Concessionário apresentará **garantia** de desativação e abandono, **a partir da Data de Início da Produção**, podendo, para tanto, utilizar-se de:

- a) seguro garantia;
- b) carta de crédito;
- c) fundo de provisionamento financeiro; ou
- d) outras formas de garantias, a critério da ANP.

17.8.2. A garantia apresentada pelo Concessionário deverá ser **equivalente ao custo previsto para a desativação e abandono da infraestrutura já implantada**.

17.8.3. No caso de garantia apresentada por meio de **fundo de provisionamento**: a) o Concessionário deve apresentar à ANP, nos dias 15 dos meses de fevereiro e agosto de cada ano, documentação comprobatória dos aportes realizados, bem como informar o saldo atualizado do fundo; b) a ANP poderá auditar o procedimento adotado pelo Concessionário na gestão do fundo de provisionamento; c) o saldo apurado após a realização de todas as Operações necessárias à desativação e abandono do Campo reverterá exclusivamente ao Concessionário.

Legislação ambiental

- Constituição Federal: Arts. 170, VI e 225.
- Leis: 6.938/80, 9.605/95, entre outras.
- Ausência de normas específicas sobre desativação de instalações.
- Nota Técnica IBAMA 5/2009.
- Normas de licenciamento ambiental.



Regulação da Marinha

Lei 9.537/1997 – Segurança do Tráfego Aquaviário.

NORMAMs se aplicam de forma geral



Sobre segurança jurídica

- Elaboração e Aplicação de normas de forma coordenada é fundamental.
- É possível a instauração de um órgão “*one stop shop*”? Quantos consentimentos administrativos serão necessários a uma operação de descomissionamento ou de extensão de vida útil?
- Clareza na atribuição de funções: importante que o ciclo de polícia administrativas seja integrado entre os distintos órgãos, para evitar riscos de interpretações e decisões contraditórias

*Lei 13.848/2019. Art. 33. As agências reguladoras poderão articular-se com os órgãos de defesa do meio ambiente mediante a celebração de convênios e acordos de cooperação, visando ao **intercâmbio de informações**, à **padronização de exigências e procedimentos**, à **celeridade na emissão de licenças ambientais** e à maior **eficiência nos processos de fiscalização**.*

Algumas considerações

- Na regulação, é fundamental o “*trial and error*”. Não podem ser separados
- Mais normas nem sempre significam mais segurança jurídica
- Importância das melhores práticas da indústria e *soft law*
- Administração Pública de resultado: alterações na LINDB (2018) apontam nesse sentido

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em **valores jurídicos abstratos** sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*

*Parágrafo único. A motivação demonstrará a **necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.*

LINDB

Art. 26. **Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público**, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá (...) **celebrar compromisso com os interessados**, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo:

I - buscará **solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais**;

II – (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá **prever com clareza as obrigações das partes**, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

MP 881/2019

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Medida Provisória:

I - a presunção de liberdade no exercício de atividades econômicas;

II - a presunção de boa-fé do particular; e

III - a intervenção subsidiária, mínima e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas

Obs. Presunção de boa-fé também está na Lei 9.784/99

Lei 13.848/2019

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, **a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária** ao atendimento do interesse público. (vide Lei 9.784/1999).

Art. 5º A agência reguladora deverá **indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões**, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

- Estender a vida útil do campo ou descomissionar?

- Já existe algum marco regulatório para o descomissionamento
- Este marco poderá se beneficiar de aprimoramentos, especialmente quanto a:
 - Ampliação do seu escopo: descomissionar é parte de um todo maior (como extensão de vida útil)
 - Clareza nas atribuições de funções das instituições envolvidas
 - Coordenação na tomada de decisão (tempo e coerência)
 - Clareza nos princípios gerais que regerão a decisão administrativa: ex. remoção X manutenção das instalações
 - Adoção de soft law/guidelines que facilitem a análise multicritério
 - Técnica como fator de redução da discricionariedade

Obrigada!

Patricia.pinheiro@fgv.br

