



Shell Brasil Petróleo Ltda.
Av. República do Chile, 330, 33º andar, Torre Oeste
20031-170/Centro -Rio de Janeiro - RJ
Tel +55 (21) 3984 - 7597

SHELL-GR-6005-2019

Rio de Janeiro, 23 de dezembro de 2019

Ao

Ilmo. Sr. Raphael Moura

Superintendente de Segurança Operacional e Meio Ambiente

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

Avenida Rio Branco, 65 – 18º andar
20090-004 - Rio de Janeiro/RJ - Brasil

Assunto: Consulta Pública 24/2019 - Proposta de regulamentação associada ao descomissionamento de instalações de exploração e produção e à alienação e reversão de bens.

Referência: [1] Resolução 27/2006
[2] Resolução 28/2006
[3] Resolução 25/2014

Prezado Senhor,

A Shell Brasil Petróleo Ltda. ("Shell") serve-se da presente para apresentar seus comentários referentes a proposta de regulamentação associada ao descomissionamento de instalações de exploração e produção, bem como a alienação e reversão de bens, atualmente em período consulta pública.

A Shell, juntamente com outras operadoras da indústria de óleo e gás no Brasil, vem acompanhando e contribuindo nas discussões da revisão dos regulamentos em referência desde 2017, durante diversos engajamentos com a Superintendência de Desenvolvimento e Produção, a Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente e a Diretoria da ANP.

Na oportunidade, a Shell gostaria de reconhecer o avanço do marco regulatório conduzido pela ANP na criação de uma regulamentação alinhada entre Marinha, IBAMA e ANP, trazendo simplificação, celeridade e definição de métricas de avaliação que irão ajudar no processo de planejamento, análise e execução de planos de descomissionamento de unidades no Brasil.

A Shell entende que o conteúdo da nova resolução, no que diz respeito ao plano de descomissionamento, avança em diversos pontos, como: (i) a definição do cronograma de aprovação do Programa de Descomissionamento das Instalações; (ii) alinhamento do processo de aprovação e do conteúdo a ser apresentado a cada regulador envolvido, incluindo a aprovação do escopo do descomissionamento na fase inicial desse processo; (iii) aceitação de metodologia de análise comparativa (*Comparative Assessment*) multicritério como metodologia para descomissionamento de sistemas submarinos; sendo estes alguns dos diversos itens que merecem destaque na evolução regulatória em questão.

Ocorre que ainda que se pese grandes avanços na minuta em questão, a Shell entende que alguns itens carecem de amadurecimento maior e são alvos de discussões ainda em andamento pela Agência e pelos operadores, não devendo fazer parte do regulamento em questão, sendo eles: 1. Inclusão das áreas sob contrato em processo de licitação; 2. Alienação e Reversão de Bens. Serão apresentados abaixo os riscos avaliados pela Shell quanto ao texto sobre os dois itens incluídos na minuta.

1. Riscos operacionais, comerciais e econômicos:

Conforme já apresentado pelo Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP), a transferência das operações de campos maduros, especialmente em águas profundas, é tarefa considerada complexa e de alto risco. Durante transações que envolvam tal transferência de operação, o Operador do contrato e seus eventuais parceiros têm grandes preocupações com a sua responsabilidade pela segurança das atividades, até sua definitiva mudança de gestão, e eventualmente em momento posterior.

Sendo assim, durante uma operação de compra e venda de operações, o Operador que opta por transferir seus ativos, por meio do procedimento de cessão de direitos previsto na lei e na regulação, procederá com diligência na escolha do seu sucessor, avaliando suas qualificações e capacidade técnica e econômica, conforme seus próprios critérios, negociando e ajustando ao longo do tempo termos e condições contratuais para a transferência de bens e direitos, representações, garantias, etc. Tal tipo de transação, desde a negociação preliminar até o início da atividade pelo operador seguinte (*handover*), bem como aprovações governamentais, podem levar até dois anos, conforme precedentes da indústria. Os riscos assumidos durante essa transação de mercado são avaliados e as ações mitigadoras implementadas, proporcionalmente à sua própria escolha de sucessor.

Contudo, o modelo regulatório que se pretende na minuta ora em discussão introduz uma sistemática segundo a qual a ANP funciona como intermediária para a escolha de tal sucessor, ficando o Operador obrigado a negociar e transferir as operações e reverter seus bens para este novo operador, fato que não é previsto nos contratos atualmente em vigor. A colocação da área em licitação é proposta em momento em que o plano de descomissionamento já estaria com suas bases definidas, após aprovação do conteúdo mínimo, o que representa retrocesso em relação ao planejamento e cronograma de execução. A definição dos bens reversíveis seria feita tardiamente, e com o risco de a negociação restar frustrada, para o que não se apresentou uma resolução.

A transição das atividades de produção de óleo e gás, sem interrupção, com a transferência de bens em campos maduros, apresenta relevantes riscos operacionais, de modo que uma regulação sobre o tema deveria ser precedida da Análise de Impacto Regulatório (AIR) prevista no artigo 6º da Lei 13.848/2019, o que não foi feito por meio da Nota Técnica que fundamenta a presente Consulta Pública.

A Shell entende que a modalidade sendo proposta neste momento é incompatível com o risco operacional e econômico envolvidos na operação, trazendo inclusive o aumento do risco de um incidente operacional, além de potenciais impactos para a economicidade dos projetos.

2. A disciplina jurídica de licitação e reversão de bens:

Além dos pontos supracitados, o instrumento de negociação compulsória proposto pela ANP, em meio a licitação no âmbito do processo de descomissionamento das instalações, traz

insegurança jurídica e pontos de conflito com as atuais previsões existentes no contrato vigente e na Lei do Petróleo, principalmente no tocante à reversão de bens e à natureza voluntária, negocial e privada das transações para a transferência de ativos e cessão de direitos, que deve ser autorizada, porém não determinada pela ANP.

A resolução estabelece a licitação para uma fase de vigência do contrato, e prevê a reversão de bens por meio de uma negociação privada, distanciando-se da lei federal, a qual estabelece a responsabilidade da União e da ANP pela gestão dos bens reversíveis e pela transferência de operação ("handover") ao novo operador.

Face a isso, entende-se que os aspectos abaixo precisam ser considerados:

- A regulação da ANP não pode ferir a disciplina sobre reversão de bens, cessão de direitos e oferta prevista na Lei do Petróleo (Lei 9478/97);
- As regras diversas de reversão de bens, inclusive uma negociação compulsória com terceiro sob o risco do Operador, no âmbito da licitação, alterariam o regime legal estabelecido na Lei do Petróleo, por meio de resolução (invalidade);
- A Lei do Petróleo (art. 28 e 29) apresenta três opções: (i) término do contrato; (ii) devolução de áreas e reversão de bens, nas quais a propriedade dos ativos reverte para a União, e a gestão para a ANP; e (iii) a transferência da concessão de forma voluntária do Operador para terceiro, por acordo comercial e com mitigação dos riscos inerentes, devidamente precedido de autorização da ANP;
- Não há previsão legal de reversão de bens sem transferência dos mesmos à gestão e propriedade da União;
- A proposta fere o princípio da autonomia privada nas contratações, mediante uma contratação compulsória entre o atual contratado e um terceiro que ele não elegeu em acordo comercial (Constituição Federal e ordem econômica);
- A proposta de regulação de reversão de bens e licitação da área sem interrupção da produção não foi precedida da Análise de Impacto Regulatório (AIR) prevista no artigo 6º da Lei 13.848/2019, visto que os impactos não foram abordados na Nota Técnica que fundamenta a presente Consulta Pública.

Sendo assim, embora a Shell compreenda e compartilhe o intuito dessa Agência de promover a maximização no fator de recuperação dos campos de petróleo e gás natural, fundamento pelo qual entende-se que houve a inserção da previsão ora sendo discutida na minuta em questão, entende-se que os procedimentos de licitação de área e reversão de bens não se encontram suficientemente claros e maduros para a construção de uma nova regulação, com a consideração e mitigação dos riscos operacionais e econômicos envolvidos, que ainda não foram analisados pela ANP ou pela indústria.

Desta forma, apresentando-se os argumentos através da presente, espera-se que sejam retirados os referidos capítulos da regulação, em benefício da breve implementação de um modelo regulatório avançado, ainda que posteriormente se possa refletir sobre formas alternativas de incrementar a transferência de campos maduros, em linha com a Resolução 17 do CNPE, que respeitem as características do mercado e a atual legislação federal. Cabe notar que, atualmente, os temas já são tratados em resoluções distintas: 27/2006 que trata de descomissionamento e 28/2006 que trata da Reversão de Bens.

Por fim, a Shell gostaria de solicitar a inclusão da avaliação de casos excepcionais na minuta em questão, onde sugere-se a seguinte redação:

“Art. 22. A ANP decidirá sobre o conteúdo integral do PDI de instalações marítimas no prazo de doze meses, contados da sua apresentação, mantida a decisão sobre o conteúdo mínimo do PDI, nos termos do art. 20.

Parágrafo único: Em situações excepcionais, quando houver risco operacional ou de integridade de equipamento cujo reparo seja inviável técnica ou economicamente, acarretando antecipação do término da produção do campo, o Concessionário poderá submeter o conteúdo do PDI referente ao descomissionamento da plataforma flutuante e requerer sua aprovação em caráter emergencial pela ANP, no prazo de 90 (noventa) dias após esse requerimento, permitindo a imediata execução do descomissionamento da plataforma flutuante, de forma a mitigar os riscos envolvidos. ”

A Shell entende que a inclusão de tal item na minuta em questão possibilita a análise pela ANP, IBAMA e Marinha de casos de força maior ou integridade, visando reduzir a exposição a riscos e mitigar potenciais impactos ao meio ambiente e às pessoas.

Por fim, a Shell informa que os comentários detalhados acerca da minuta estão incorporados na versão encaminhada pelo IBP a esta consulta pública, de modo a contemplar eventuais ajustes adicionais cabíveis no texto.

Desde já agradecemos pela oportunidade de tecer comentários acerca da consulta pública em questão e colocamo-nos à disposição desta Agência para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,



Thomas Krisp de Lucena
Representante Legal
Shell Brasil Petróleo Ltda.