

Aspectos Jurídicos do Descomissionamento no Brasil

Por: Ana Tereza Parente

O descomissionamento de instalações de petróleo e gás no Brasil deixou de ser um tema restrito a especialistas e passou a ocupar espaço em debates sobre energia, meio ambiente, responsabilidade corporativa e Direito.

Embora a expressão “descomissionamento” não apareça na Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), nela já se previa a **obrigação de remover equipamentos e bens não reversíveis e recuperar o meio ambiente**. A prática, contudo, sofisticou-se. Atualmente fala-se de sustentabilidade, economia circular, análise comparativa de alternativas e avaliação de impacto ambiental específica para cada caso, elementos que transformaram o descomissionamento em um processo muito mais amplo do que simplesmente o de desativar plataformas e sistemas submarinos. O Brasil está prestes a assumir a posição de segundo maior mercado internacional de bens e serviços nessa atividade, o que torna inevitável a estruturação e o aprimoramento de um arcabouço jurídico próprio e adequado à sua inserção competitiva no cenário global. **Se há algo que os especialistas concordam é que o país opera com uma colcha de retalhos normativa.**

Além da Lei nº 9.478/97, há uma miríade de tratados e convenções internacionais, políticas públicas e comandos determinados por leis federais, estaduais e municipais, além da previsão dos contratos de concessão, resoluções da ANP, pareceres técnicos do IBAMA, normas da Marinha, da ANSN (Autoridade Nacional de Segurança Nuclear) e da CNEN (Comissão Nacional de Energia Nuclear) que integram o cenário regulatório brasileiro. O grande marco legal desse sistema é a Resolução ANP nº 817/2020, considerada um divisor de águas por consolidar regras e padrões internacionais, introduzir critérios de sustentabilidade e exigir que cada operador apresente um Plano de Descomissionamento de Instalações (PDI) à ANP, ao IBAMA e à Marinha, simultaneamente; procedimento que, na prática, pode exigir mais de até 300 outras autorizações e licenças específicas.

Nesse processo, cada órgão atua com autonomia. A ANP avalia aspectos técnicos e econômicos, o IBAMA se concentra nos impactos ambientais e sociais, e a Marinha se debruça sobre a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e a proteção do meio ambiente aquaviário. Sem o aval destes três órgãos, o PDI não pode ser executado. Entretanto, segundo auditoria recente do Tribunal de Contas da União (TCU), essa conciliação institucional ainda está longe do ideal. O TCU apontou fragilidades de coordenação, divergências de interpretação e, sobretudo, a ausência de normas precisas para temas sensíveis, como a gestão de resíduos radioativos naturalmente ocorrentes (NORM, do inglês *Naturally Occurring Radioactive Material*), que ainda não têm destinação final regulamentada no Brasil (Processo TCU nº 037.723/2023-5).

No centro de muitas discussões está o próprio PDI, que deve demonstrar, a partir da comparação entre as alternativas de descomissionamento (remoção total, remoção parcial, permanência in situ ou combinações), que a opção escolhida atende aos critérios técnico, ambiental, social, de segurança e econômico. A regra geral é clara: remover tudo que foi instalado no mar. No entanto, a prática apresenta situações cuja complexidade requer avaliações mais minuciosas.

Diretrizes internacionais, como as da Organização Marítima Internacional (IMO, do inglês *International Maritime Organization*), admitem exceções quando há riscos inaceitáveis para trabalhadores, danos ambientais injustificáveis, custos extremos ou quando a estrutura pode ganhar novo uso, como, por exemplo, recife artificial.

O desafio reside na delimitação do conteúdo jurídico dos conceitos de “impactos inaceitáveis” e “alternativas injustificáveis”, cuja efetiva concretização normativa ainda depende de maior consolidação no ordenamento jurídico brasileiro.

No âmbito regulatório, a ANP estruturou o regime de garantias financeiras para o descomissionamento a partir da Resolução ANP nº 854/2021, que estabeleceu a obrigatoriedade, os instrumentos admitidos e os critérios para cálculo, atualização e execução das garantias destinadas a assegurar a realização do abandono e do descomissionamento de instalações, bem como a cobertura de eventuais passivos ambientais. Esse arcabouço foi posteriormente aperfeiçoado pela Resolução ANP nº 925/2023, que promoveu ajustes procedimentais e maior clareza quanto à alocação de responsabilidades, aos mecanismos de acompanhamento e à adequação das garantias aos custos estimados nos PDIs.

O IBAMA, por sua vez, passou a atribuir centralidade à análise dos impactos ambientais da alternativa de descomissionamento eleita pelo operador como elemento estruturante da tomada de decisão administrativa. Nesse contexto, mesmo campos em operação há décadas devem apresentar estudos ambientais atualizados, considerando a dinamicidade das condições ambientais ao longo do tempo. As orientações técnicas inicialmente propostas na IT nº 31/2019, que indicavam critérios mais restritivos para determinadas alternativas, tiveram seus efeitos suspensos, e o órgão passou a adotar, atualmente, diretrizes de caráter provisório, consubstanciadas no Anexo I do Despacho nº 9436769/2021-DILIC. Tais diretrizes impõem a realização de análises comparativas caso a caso, afastam a aplicação de regras gerais e evidenciam tanto a flexibilidade do processo decisório quanto a necessidade de aprimoramento da definição de conceitos-chave, como os critérios de aceitabilidade para a remoção parcial ou a permanência *in situ*, de modo a permitir uma normatização mais clara e objetiva da avaliação das alternativas de descomissionamento.

Ao mesmo tempo, ganhou protagonismo a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevista na Lei nº 12.305/2010, que proíbe expressamente o descarte de estruturas no mar, exige otimização das rotas de transporte, prioriza reutilização e reciclagem, além de pressionar o setor a olhar para a economia circular.

Na prática, isso se traduz em grandes desafios, especialmente quanto ao gerenciamento de polímeros, revestimentos e materiais contaminados. No caso dos resíduos radioativos, a situação é ainda mais delicada: o país não dispõe de instalações autorizadas para tratamento e destinação final, e a recém-criada ANSN não está plenamente estruturada para regulamentar o tema. O resultado é que operadores temporariamente acumulam ou recorrem à exportação desses resíduos. Com relação ao descomissionamento de embarcações, no plano federal tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.584/2021, que busca disciplinar a matéria no ordenamento jurídico brasileiro, ao mesmo tempo em que se impõe a necessidade de ratificação da Convenção de Hong Kong, de modo a alinhar o país aos padrões internacionais aplicáveis à reciclagem de navios.

Apesar das dificuldades, há sinais claros de evolução. Em 2023, a Petrobras publicou uma diretriz voltada à destinação sustentável de embarcações no Brasil, denominada “modelo verde” de descomissionamento, que estabelece padrões ambientais e sociais mais rigorosos para o descomissionamento, incluindo a exigência de estaleiros certificados, o reaproveitamento de materiais e a adoção de práticas alinhadas à agenda internacional de direitos humanos.

Essa diretriz foi aplicada, entre outros casos, ao descomissionamento das plataformas P-32 e P-33, e tem influenciado também a atuação de operadores privados, que vêm adotando parâmetros semelhantes, impulsionados tanto pelo fortalecimento da regulação quanto por pressões de mercado e pela busca de uma reputação sustentável.

A impressão geral é que o Brasil vive uma fase de transição, deixando para trás o imprevisto dos primeiros projetos e tentando, atualmente, consolidar um padrão mais claro, moderno e alinhado ao que se faz no mundo. Falta, porém, definir padrões, integrar normas e atores, e resolver impasses históricos, especialmente aqueles referentes à regulamentação ambiental e ao tratamento de resíduos radioativos. A boa notícia é que todos esses temas já estão no radar das autoridades públicas e o setor sabe que não há mais espaço para abordagens fragmentadas.

Em síntese, o descomissionamento no Brasil revela um processo gradual de amadurecimento institucional, sempre orientado pelo comando constitucional e legal de proteção ao meio ambiente. O que inicialmente se estruturou no âmbito contratual, consolidou-se como tema regulatório e, mais recentemente, vem sendo afirmado como política pública. O desafio que se impõe não é o de criar essa proteção, que sempre existiu, mas o de integrar e sistematizar os diversos instrumentos jurídicos já disponíveis, de modo a construir um regime jurídico mais estável, previsível e coerente, capaz de assegurar o encerramento responsável do ciclo de vida das grandes instalações *offshore* brasileiras, em consonância com as exigências internacionais.