

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 25/2021/ANP

Rio de Janeiro, *data conforme assinaturas.***Assunto: Revisão da Resolução ANP nº 44 de 2009****Referências**

- [1] Processo Administrativo ANP nº 48610.009186/2017-67, de 10/08/2017;
- [2] Processo Administrativo ANP nº 48610.002427/2009-37, de 11/03/2009;
- [3] Processo Administrativo ANP nº 48610.003614/2013-14, de 11/04/2013;
- [4] Manual de Comunicação de Incidentes em Instalações de Produção de Combustíveis e Biocombustíveis, versão 2, de 31/08/2016;
- [5] Manual de Comunicação de Incidentes em Instalações do Abastecimento, versão 1, de 28/10/2016;
- [6] Manual de Comunicação de Incidentes em Instalações de Movimentação e Armazenamento de Petróleo, seus Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural, versão 0, de 13/02/2017;
- [7] Manual de Comunicação de Incidentes de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, versão 3, de 19/01/2017;
- [8] Memorando 230/2018/SDL, de 06/06/2018;
- [9] Nota Técnica nº 069/SSM/2018, de 18/04/2018;
- [10] Ofício nº 268/SSM/2012, de 21/12/2012;
- [11] Memorando Circular nº 001/2018/PRG, de 05/09/2018;
- [12] Parecer nº 18/2018/SEC-CQR/SEC-e-ANP, de 14/12/2018 (SEI [0108964](#));
- [13] Nota Técnica Conjunta nº 01 SSM/SIM/SPC/SDL/2019, de 15/02/2019 (SEI [0161089](#));
- [14] Parecer nº 384/2019/PFANP/PGF/AGU, de 20/05/2019 (SEI [0243369](#));
- [15] Despacho nº 00932/2019/PFANP/PGF/AGU, de 20/05/2019 (SEI [0243369](#));
- [16] Nota Técnica nº 107/2019/SSM-E, de 23/08/2019 (SEI [0254962](#));
- [17] Nota Técnica nº 3/2020/SDL-CRAT/SDL/ANP-RJ, de 30/09/2021 (SEI [0890663](#));
- [18] Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 1/2021/SSM-CSO/SSM/ANP-RJ, de 18/10/2021 (SEI 1577794).

1. OBJETIVO

A presente Nota Técnica visa apresentar a motivação e minuta proposta para revisão da Resolução ANP nº 44 de 2009, a qual estabelece o procedimento de Comunicação à ANP de incidentes e envio de relatórios de investigação destes, quando ocorridos no âmbito da indústria do petróleo, do gás e dos biocombustíveis, bem como a minuta da resolução elaborada para este propósito. Esta Nota Técnica se encontra inserida no processo administrativo [1], o qual instrui o processo de revisão do normativo citado.

2. HISTÓRICO

2.1. O histórico disciplinar sobre a matéria se inicia na Portaria ANP nº 03/2003, que estabelecia o procedimento para comunicação de incidentes a ser adotado pelos concessionários e empresas autorizadas pela ANP.

2.2. Em março de 2009, a Coordenação de Segurança Operacional (CSO) deu início ao processo de revisão da Portaria ANP nº 03/2003, através do processo da referência [2], com a criação de um grupo de trabalho tendo como objetivo o aprimoramento da norma através do estabelecimento de importantes parâmetros. Neste contexto, foram identificados pontos que necessitavam ser abordados na nova norma, tais como: i) definição de parâmetros de abrangência da portaria e modo que estes se encaixem dentro da área de competência da ANP, ii) criação de um procedimento padronizado de comunicação de acidentes à ANP, iii) definição de requisitos padrão para um relatório de incidentes e, iv) definição sobre a inclusão ou não dos postos revendedores de combustível. Esta revisão deu

origem à Resolução ANP nº 44 de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 24/12/2009.

2.3. Adicionalmente ao processo que gerou a Resolução ANP nº 44 de 2009, foi objetivo daquele grupo de trabalho a elaboração de uma instrução normativa (IN) que padronizasse os métodos e procedimentos a serem adotados pelos servidores de todas as unidades organizacionais da ANP, quando da investigação de acidentes relevantes. Em dezembro de 2009, foi publicada a IN nº 001, que instituiu um procedimento de verificação de incidentes a ser conduzido pelos servidores da ANP.

2.4. Exatamente no período em que a minuta da Resolução ANP nº 44 de 2009 se encontrava em fase de aprovação pela Diretoria Colegiada e após a Audiência Pública, em dezembro de 2009, os agentes regulados do segmento de Exploração e Produção de óleo e gás (E&P), representados pelo Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP), solicitaram à ANP o esclarecimento quanto à interpretação de pontos específicos necessários ao estrito cumprimento das obrigações que seriam a estes instituídas. Durante a audiência pública, foram feitos alguns questionamentos importantes pelo IBP em relação ao texto da minuta, que constam destacados abaixo:

2.5. - Qual o limite de tempo de aceitação para que uma comunicação seja considerada imediata? “Imediatamente” foi o termo empregado no artigo 2º para a comunicação de incidentes em unidades próprias ou de terceiros;

2.6. - Que categorias de risco, constante no artigo 1º, parágrafo único, inciso I, alínea a, são passíveis de comunicação? O termo “risco de dano ao meio ambiente ou à saúde humana” foi largamente utilizado na resolução para fazer referência aos quase acidentes, ainda que esta relação não conste do texto de forma explícita;

2.7. - O IBP e seus associados questionaram qual o nível de intervenção da ANP em seus processos de investigação, quando a Resolução ANP nº 44 de 2009 postula no seu artigo 4º, parágrafo único que “será facultado a ANP o acompanhamento das investigações dos incidentes ocorridos junto à equipe de investigação.”

2.8. A ANP se mostrou sensível às solicitações do IBP e concordou com a realização de reuniões regulares, com um Grupo de Trabalho Técnico a ser constituído pelos seus associados para conhecer o entendimento da indústria, esclarecer possíveis dúvidas ou divergências e editar um guia contendo orientações, que apresentaria a interpretação da ANP, em relação ao que deve e o que não deve ser comunicado, estando este trâmite registrado no processo da referência [3].

2.9. O guia de orientação foi então elaborado e entrou em vigor em 28 de junho de 2013, como Manual de Comunicação de Incidentes de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, vinculado às atividades da Superintendência de Segurança Operacional e Meio-Ambiente (SSM).

2.10. Tendo em vista que a Resolução ANP nº 44 de 2009 entrou em vigor em 22 de dezembro de 2009 e o Manual de Comunicação de Incidentes de Exploração e Produção foi publicado em 28 de junho de 2013, tal manual não é mencionado no texto da resolução.

2.11. As demais áreas da ANP com atribuições de investigar incidentes instituídas pelo Regimento Interno decidiram por utilizar o manual da área de exploração e produção como um guia, adaptando-o para suas atividades. São então aprovados os manuais de comunicação de incidentes das atuais Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC) em 01/10/2015 referência [4], Superintendência de Distribuição e Logística (SDL) em 28/10/2016 (referência [5]), Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM) em 13/02/2017 (referência [6]), sendo que para a SDL a atribuição de investigar incidentes nunca constou no Regimento Interno.

2.12. No ano de 2013 a Resolução ANP nº 44 de 2009 é então apontada como ato normativo alvo de necessária revisão, em resposta às solicitações do mercado regulado e do próprio corpo técnico envolvido com a utilização da mesma, ação que vem ao encontro da expectativa de melhoria promovida pelo Planejamento Estratégico.

2.13. Apesar da necessária revisão da resolução, outras demandas foram consideradas à época (2015) como prioritárias em consenso entre a Diretoria III e a Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente (SSM), a qual seria responsável pela coordenação desta ação. Estas demandas prioritárias permitiram a elaboração de novos regulamentos técnicos (Resolução ANP nº 41 de 2015 - SGSS e Resolução ANP nº 46 de 2016 - SGIP), além da revisão do então Manual de Comunicação de Incidentes de E&P e da IN 01/2009.

2.14. Em 11/03/2015, foi publicada a revisão 01 da Instrução Normativa 01/2009 e em 19/01/2017 foi publicada a revisão 3 do Manual de Comunicação de Incidentes de Exploração e Produção, referência [7].

2.15. Mais recentemente, em maio de 2021, foi publicada a Instrução Normativa nº 6, substituindo a Instrução Normativa (IN) 01/2009. Nesta revisão, foi ampliado o escopo da atuação da ANP sobre incidentes, passando a ser prevista a verificação destes, que pode ser realizada de diversas formas, dentre as quais está inserida a realização de investigação.

3. MOTIVAÇÃO DA REVISÃO

3.1. A Resolução ANP nº 44 de 2009 introduziu o procedimento para comunicação de incidentes adotado pelos operadores de contrato e empresas autorizadas. O regramento da comunicação de incidentes e suas respectivas investigações, com o propósito de encontrar suas causas e então evitar sua recorrência, é prática mundialmente adotada por órgãos reguladores de óleo, gás e biocombustíveis.

3.2. Historicamente, os grandes saltos de qualidade nas práticas relacionadas à segurança de processo e ocupacional da indústria química ocorreram após a adoção das recomendações provenientes das investigações de grandes acidentes.

3.3. Conforme mencionado no item 4 desta Nota Técnica, após a entrada em vigência da Resolução ANP nº 44 de 2009, fez-se necessário a edição de Manuais de Comunicação de Incidentes, os quais não se encontram mencionados no corpo da resolução. Formalizar a existência dos manuais de comunicação em dispositivo normativo desta Agência, portanto, é um dos objetivos primordiais desta revisão.

3.4. Ademais, os manuais também tiveram importante papel no esclarecimento de pontos controversos ou pouco objetivos da resolução. Neste âmbito, as unidades organizacionais, atendendo a solicitações dos próprios agentes regulados, utilizaram seus manuais para definir prazos para a comunicação dos incidentes, uma vez que a resolução estabelecia que a comunicação deveria ser feita “imediatamente”, ou seja, termo pouco objetivo e que dificultava a interpretação.

3.5. O entendimento da atribuição da ANP na investigação de acidentes foi sendo aprimorado ao longo dos anos, durante a vigência da Resolução ANP nº 44 de 2009. A Instrução Normativa (IN) 01/2009, revisada em março de 2015, estipulava que deveriam ser investigados pela ANP os acidentes graves, que possuíam a seguinte definição: *"Acidente com emissão, descarga, ou liberação de uma ou mais substâncias perigosas, inflamáveis, combustíveis e/ou energia, incêndio ou explosão que tenha ocasionado fatalidade(s), ferimento(s) grave(s) ou dano(s) significativo(s) ao patrimônio ou ao meio ambiente."*

3.6. Posteriormente, a revisão da resolução ANP 44/2009 foi incluída na agenda regulatória 2017/2018, na plataforma temática 13- Segurança Operacional, ação 13.1- Comunicação de Incidentes, com o seguinte objetivo “Facilitar o entendimento do processo de comunicação de incidentes por parte dos agentes regulados, da obrigação de investigar e de seu foco tecnológico. Exteriorizar a atribuição da agência investigar acidentes graves da atividade regulada. Definir prazos para que a comunicação seja feita. Formalizar os Manuais de Comunicação de Incidentes de cada área, padronizando os principais conceitos”.

3.7. Em maio de 2021 foi publicada a Instrução Normativa nº 6, que substitui a anteriormente citada. Nesta revisão, foi ampliado o escopo da atuação da ANP sobre incidentes, passando a ser prevista a verificação destes, que pode ser realizada de diversas formas, dentre as quais está inserida a realização de investigação. Outra modificação introduzida pela Instrução Normativa nº 6 é que ficou a cargo das Uorgs definir os critérios para determinação dos incidentes que deverão ser verificados, com base na criticidade e relevância do evento.

3.8. Destaca-se que as ações da ANP na investigação de incidentes de forma independente, tornando públicos os relatórios e as recomendações provenientes destes processos vieram a preencher lacunas de conhecimento e informação relativas aos incidentes ocorridos, atendendo então a um dos mais importantes objetivos da regulação em termos de segurança operacional que é a disseminação do conhecimento, de forma a evitar a recorrência dos acidentes. A atribuição da ANP em investigar acidentes, e mais importante, as obrigações que tal investigação pode impor aos agente regulados, também não está exteriorizada na versão vigente da Resolução ANP nº 44 de 2009.

3.9. A Análise de Impacto Regulatório da revisão da Resolução ANP nº 44 de 2009, por sua vez, foi realizada em relatório à parte (ref. [18]). Como resultado da análise das alternativas levantadas, foi recomendada a revisão da norma vigente.

4. CONSTITUIÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO

4.1. O Grupo de Trabalho foi constituído pela Portaria ANP nº 64, de 15/02/2018 e foi composto por servidores das seguintes unidades organizacionais (UORGs):

- Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente – SSM: 02 representantes
- Superintendência de Infraestrutura e Movimentação – SIM: 02 representantes
- Superintendência de Distribuição e Logística – SDL: 02 representantes
- Superintendência de Produção de Combustível – SPC: 02 representantes

4.2. O Grupo de Trabalho foi coordenado pela servidora Gilcléa Lopes Granada, da SSM, tendo como

suplente a servidora Daniela Goñi Coelho, também da SSM.

5. CONDUÇÃO DOS TRABALHOS

5.1. O processo de revisão da resolução vem sendo realizado com ampla participação das partes interessadas, tanto internas (servidores da ANP), quanto externas (agentes regulados, prestadores de serviço, sociedade, academia, entre outros).

5.2. Para recebimento de comentários que subsidiassem a redação da minuta inicial, foi elaborado um formulário de comentários com base na atual redação da Resolução ANP nº 44 de 2009, o qual deveria ser reenviado após preenchimento com as sugestões para o e-mail revisao44@anp.gov.br. Foi solicitado durante reunião do grupo de trabalho que as áreas participantes informassem aos agentes regulados de seus respectivos segmentos sobre o formulário no site.

5.3. Neste formulário era possível inserir, remover ou modificar em relação ao texto original as definições, artigos, parágrafos ou incisos, sendo que após o preenchimento na planilha principal, todas estas informações eram consolidadas em uma planilha secundária.

5.4. A cronologia do recebimento de comentários ao texto original da Resolução ANP nº 44 de 2009 se deu conforme a seguir:

5.5. - Em 03/04/2018, foi publicado no site da ANP, na área relativa à Comunicação de Incidentes de Exploração e Produção, texto informativo a respeito da revisão da resolução, contendo o formulário de comentários e indicando prazo até 30/04/18 para recebimento de comentários.

5.6. - Em 04/04/2018, foi enviado por e-mail, o *link* para o site contendo o formulário de comentários para servidores da ANP. Adicionalmente, foi enviado via SISO um comunicado informando sobre a revisão da resolução e solicitando sugestões de melhoria.

5.7. - Em 05/04/2018, o mesmo e-mail foi enviado para contatos externos à ANP, tanto de agentes regulados, empresas que prestam serviço para os operadores, universidades, associações, entre outros.

5.8. O resultado desta tomada de contribuições se encontra exposto no Anexo 2 desta Nota Técnica, e é analisado na Análise de Impacto Regulatório realizada (ref. [18])

5.9. Para a condução do trabalho de revisão da resolução, foram realizadas 13 (dez) reuniões entre os membros do Grupo de Trabalho, entre os dias 14/03/2018 e 04/09/2018. Os tópicos discutidos e as decisões tomadas foram registradas em atas de reunião, apensadas ao processo administrativo da referência [1].

5.10. Para esclarecimento de pontos específicos na revisão da resolução e alinhamento às diretrizes de conformidade regulatória que vem sendo promovidas pela Secretaria Executiva, membros desta área foram convidados a uma das reuniões do grupo de trabalho. Nesta ocasião foram expostas as peculiaridades do assunto comunicação e investigação de incidentes e solicitadas sugestões.

5.11. Adicionalmente, em duas ocasiões a respectiva minuta foi levada à apreciação dos agentes regulados através de reuniões realizadas no Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP) para contribuições ao texto.

5.12. Uma primeira versão da minuta foi enviada para os comentários da SGE/CQR, que enviou seus comentários por meio do documento da ref. [12].

5.13. A minuta que incorporou os comentários da SGE/CQR, acompanhada da Nota Técnica da ref. [13] foi posteriormente analisada pela Procuradoria Federal junto à ANP, que enviou seu parecer por meio do documento ref. [14]. Em seu Parecer nº 384/2019/PFANP/PGF/AGU (referência [13]), o Procurador que analisou a minuta apontou, entre os reparos que julgava necessários, os itens abaixo:

"c) com relação ao art. 1º, parágrafo único, pede-se vênia à SDL para se entender que os agentes revendedores de combustíveis não podem ser dispensados do dever de comunicar incidentes à ANP por duas razões, a saber: I - a uma, porque, ainda que a Lei n.º 9.966/2000 e o Decreto n.º 4.136/2002, que a regulamenta, não se destinem especificamente ao segmento de revenda; tanto a Lei do Petróleo, no artigo 8º, inciso XV, como a Lei n.º 9.847/99, no art. 1º, § único, estabelecem o poder-dever da ANP de fiscalizar a referida atividade econômica, integrante que é do abastecimento nacional de combustíveis. De tal sorte que não há que se falar em ausência de previsão legal com relação ao dever de comunicação de incidentes por parte dos agentes revendedores, e, por força do princípio da igualdade, não se afigura juridicamente possível que se destaque somente a referida categoria para eximi-la do dever de comunicação em exame. A duas, pelo fato de que, a se observar os gráficos do item 10.3.1 da Nota Técnica Conjunta n.º 01/SSM/SIM/SPC/SDL/2019, é praticamente certa a subnotificação de Comunicados de Incidentes (CIs) por parte dos agentes revendedores à SDL, já que, dos 111.189 revendedores, houve apenas quatro CIs à SDL no período de 2016 a maio de 2018. Vale frisar que o desconhecimento dos incidentes pela ANP impede, a um só tempo, a atuação efetiva desta Agência para mitigar os seus efeitos, bem como para apurar e eventualmente punir infrações cometidas, além de do que deixa de possibilitar a adoção de medidas de orientação preventiva aos agentes regulados. Recorde-se que são mais de 111.000 agentes revendedores regulados pela SDL,

que se trata da manipulação de produtos inflamáveis com considerável risco de danos e, pelas razões expostas, eximi-los do dever de comunicar incidentes é medida que se revela incompatível com o princípio da eficiência no que se refere ao exercício da missão fiscalizatória a cargo da ANP;

(...)

e) com relação aos artigos 7º a 11, importa salientar que a opção pela não inclusão do conteúdo integral dos mencionados Manuais como anexos da Resolução faz com que os mesmos não venham a dispor de força coercitiva, mas somente orientativa e de cumprimento facultativo. De tal forma, não será possível rejeitar uma comunicação de incidente ou mesmo sancionar um agente que eventualmente deixe de atender ao disposto nos citados Manuais. Por relevante, vale destacar que o poder normativo das agências reguladoras já decorre de uma interpretação finalística, moderna e mais flexível do princípio da legalidade, na medida em que, a fim de acompanhar o dinamismo da atividade econômica em face da dificuldade de a lei em sentido estrito fazê-lo, permite-se que as agências, dentro dos balizamentos legais, criem normas de caráter genérico e abstrato, com força de lei, destinadas aos segmentos regulados, precedidas de ampla discussão e participação da sociedade, com a realização de consultas e audiências públicas. Portanto, pede-se vênha uma vez mais para se afirmar que não se mostra juridicamente possível que os mencionados Manuais, previstos somente no sítio eletrônico da ANP e não submetidos ao processo decisório normativo desta Agência, venham a ser dotados de força cogente, em respeito aos princípios da legalidade e da segurança jurídica."

5.14. Em seu despacho da referência [15], o Procurador Geral, opinando pela aprovação parcial do Parecer nº 384/2019/PFANP/PGF/AGU, manifesta seu entendimento que deve ser aprofundada a questão dos agentes revendedores, destacando que a proteção do meio ambiente e a garantia de fornecimento de derivados do petróleo e biocombustíveis são diretrizes da política energética nacional, bem como finalidades expressamente incumbidas à Agência, o que fornece suficiente base legal para a edição de ato normativo.

5.15. Discordando do Parecer ao analisar essa questão à luz da isonomia e da eficiência, reconhece que é natural que setores totalmente distintos, como é o caso do *upstream* e da revenda de combustíveis, sejam regulados pelo Estado de maneira igualmente distinta e compatível com as peculiaridades de cada um, que vão desde a capacidade econômica dos agentes até a capacidade fiscalizatória da própria Agência. Pelos mesmos motivos, expõe que não vê o princípio da eficiência como apto a embasar tal ou qual escolha regulatória - ao menos pelos elementos constantes dos autos até o momento de sua análise.

5.16. Em suma, entende que devesse ser aprofundada essa questão, sendo ponderados aspectos como a criação de novos custos regulatórios e a eventual superposição com atuação de outros órgãos públicos, em contraponto aos interesses coletivos na segurança operacional dos agentes, para averiguar se e como deve ocorrer a atuação da Agência em matéria de segurança operacional no setor de revenda.

5.17. Adicionalmente, o Procurador Geral, manifestou que, *"embora não comungasse da mesma linha de raciocínio, reconhecia que a inclusão dos elementos essenciais no corpo da Resolução ou através de Anexos fornece maior segurança jurídica e reduz o risco de judicialização, já que Manuais são tidos tradicionalmente como instrumentos orientativos."*

5.18. Por fim, o Despacho da referência [14] aprova parcialmente o Parecer, com as ressalvas constantes do Despacho, encaminhando à SSM para ciência das recomendações expostas nas manifestações jurídicas.

5.19. A Nota Técnica da ref. [16] foi elaborada pela SSM com a finalidade de complementar a Nota Técnica Conjunta da Referência [13], abordando aspectos específicos relativos à opção pela não inclusão do conteúdo integral dos Manuais de Comunicação de Incidentes como anexos da minuta de Resolução elaborada pelas Superintendências de Segurança Operacional e Meio Ambiente (SSM), de Infraestrutura e Movimentação (SIM), de Produção de Combustíveis (SPC) e de Distribuição e Logística (SDL), que tem por objetivo principal a revisão da disciplina pertinente à comunicação de incidentes à ANP por parte dos agentes regulados, atualmente prevista na Resolução ANP nº 44/2009. A fim de congregiar no presente documento todas as análises e justificativas pertinentes à minuta proposta, o conteúdo da referida Nota Técnica da ref. [16] foi incorporado ao conteúdo do atual documento, em seu item 8.

5.20. Assim, foi solicitado que a SDL elaborasse Nota Técnica aprofundando a análise realizada, no que tange a questão da comunicação de incidentes para os agentes regulados do setor de Distribuição, considerando os aspectos apontados pela Procuradoria Federal no Parecer e nos Despachos supracitados.

5.21. A SDL, portanto, elaborou a Nota Técnica da ref. [17], a qual apresenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR) Nível I acerca da dispensa da comunicação de incidentes dos segmentos de revenda de combustíveis automotivos (Posto de Revenda - PR), aviação (Posto de Abastecimento de Aeronaves - PAA) e GLP (Posto de Revenda de GLP), com a avaliação das possíveis opções regulatórias existentes, dadas a estrutura e as limitações enfrentadas por esta Agência referentes à capacidade fiscalizatória, com explicitação da relação custo-benefício decorrente de cada uma de tais opções.

5.22. Posteriormente, foram necessários novos comentários e atualização (após longo período transcorrido) pela SSM, gerando nova minuta, a qual foi encaminhada para que as Uorgs que participaram do processo de revisão em 2019 analisassem e realizassem seus comentários. Após recebidos e incorporados os

comentários, foi gerada nova minuta, a qual é encaminhada para análise por meio desta Nota Técnica.

5.23. A presente Nota Técnica, portanto, traz as modificações necessárias em relação à Nota Técnica da ref. [13], de forma a refletir a minuta mais atualizada.

6. **PREMISSAS ADOTADAS**

6.1. Durante a elaboração da minuta da resolução, o Grupo de Trabalho adotou algumas premissas:

- Utilizar definições comuns à área de segurança de processo e operacional;
- Não tratar na resolução de especificidades relativas aos diferentes segmentos e seus agentes, deixando-as aos manuais de comunicação de incidentes. Exemplos: as categorias nas quais os incidentes comunicáveis se enquadram e informações específicas que devem ser comunicadas para tais categorias;
- Não citar o SISO como meio de comunicação, devido às restrições atuais de uso deste sistema (atualmente, só utilizado no segmento de Exploração e Produção);
- Dar a máxima transparência ao processo de comunicação e investigação para ambas partes, operadores de contratos e empresas autorizadas. Exemplos: citar os manuais de comunicação, sobre a ANP investigar, sobre as recomendações das investigações ANP;
- Obedecer ao Manual para Elaboração de Atos Normativos da ANP.

7. **PRINCIPAIS ALTERAÇÕES REALIZADAS E POSSÍVEIS IMPACTOS**

7.1. Neste item, serão explicitadas e motivadas as principais alterações realizadas. Para estar alinhada ao atual Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP quanto à forma, a minuta da resolução foi estruturada em capítulos de acordo com os temas abordados.

7.2. A análise dos impactos será realizada em relação: (i) à segurança operacional; (ii) aos agentes regulados; e (iii) ANP. Sob esta perspectiva, cabe destacar que a análise levou em consideração as alterações no texto da resolução atual em relação ao proposto na nova minuta, portanto, indicando se o impacto foi positivo, negativo ou neutro.

7.3. As alterações serão apresentadas conforme a estrutura do texto da minuta. No item 7.11, é apresentada a Tabela 3, que sumariza os impactos das alterações propostas.

7.4. **Critérios de avaliação dos impactos**

7.4.1. O impacto de cada modificação na minuta foi considerado como positivo para a ANP ou para os agentes regulados quando geram um dos efeitos relacionados abaixo ou negativo quando a alteração propiciar efeito contrário:

- Aumento da segurança jurídica para os agentes regulados ou para a ANP, materializada na maior participação ou previsibilidade para os agentes regulados bem como formalização de condutas já praticadas pela ANP;
- Diminuição de custo ou esforço que a regulação impõe sobre as partes envolvidas;
- Redução da assimetria de informação entre regulador e regulado;
- Possibilidade de maior planejamento ou previsibilidade das ações das partes envolvidas.

7.4.2. Quanto ao impacto sobre a segurança operacional, este foi determinado utilizando-se como critérios de avaliação as seguintes possibilidades:

- Propiciar aumento quantitativo ou qualitativo das informações disponíveis sobre os riscos relacionados às atividades reguladas, por meio dos incidentes ocorridos, de suas circunstâncias e aspectos relacionados;
- Possibilitar priorização de esforços e recursos direcionados à análise e resposta aos incidentes de maior potencial ou gravidade e ações resultantes;
- Subsidiar ações de melhoria contínua que visem evitar a recorrência dos incidentes ou ocorrência de incidentes semelhantes.

7.5. **Capítulo I - Disposições Preliminares**

7.5.1. No Capítulo I tem-se o art. 1º, contendo o objeto e âmbito de aplicação da resolução. Tal artigo trata das obrigações instituídas na resolução, os agentes da indústria de petróleo, gás e biocombustíveis aos quais esta se aplica e, cita os agentes os quais a norma não se aplica. O art. 2º trata das definições.

7.5.2. Este capítulo terá uma análise de impacto sucinta no item 7.6.6 devido ao seu baixo potencial de interferência na estrutura da nova resolução. Para os demais capítulos, logo após a apresentação de cada alteração será feita análise do impacto da mudança proposta.

7.6. **Objeto e âmbito de aplicação**

7.6.1. A principal alteração realizada nesta seção da resolução, que é composta pelo artigo 1º, foi a dispensa da comunicação de incidentes para os agentes revendedores varejistas, em seu parágrafo único.

7.6.2. A Superintendência de Distribuição e Logística decidiu ampliar a dispensa de comunicação de incidentes para os agentes revendedores varejistas de combustíveis automotivos, de combustíveis de aviação ou de GLP, conforme motivações expostas na Nota Técnica da referência [17] e constante no artigo 1º, parágrafo único da minuta.

7.6.3. Enquanto na Resolução ANP nº 44 de 2009 os agentes do segmento de revenda de combustíveis e de GLP estavam dispensados de comunicação apenas para os incidentes caracterizados como “prejuízos materiais ao patrimônio próprio ou de terceiros” ou “interrupção não programada das operações por mais de 24 (vinte e quatro) horas”, na minuta apresentada propõe-se que os revendedores varejistas de combustíveis automotivos, de combustíveis de aviação ou de gás liquefeito de petróleo (GLP) fossem dispensados da comunicação de incidentes.

7.6.4. A motivação da decisão de dispensa respalda-se pela legislação vigente. As justificativas são a ausência do dever legal e que, dessa forma, evita-se a eventual superposição com atuação de outros órgãos, além de minimizar barreiras ao investimento e reduzir os custos impostos pela regulação.

7.6.5. Quanto à ausência de dever legal – princípio da legalidade estrita – a Resolução CONAMA nº 273, de 29 de novembro de 2000, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição em Posto Revendedor, Posto de Abastecimento, Instalação de Sistema Retalhista e Posto Flutuante, traz no artigo 8º (grifo nosso): “A ocorrência de quaisquer acidentes ou vazamentos deverá ser comunicada imediatamente ao órgão ambiental competente após a constatação e/ou conhecimento, isolada ou solidariamente, pelos responsáveis pelo estabelecimento e pelos equipamentos e sistemas.”

7.6.6. **Análise simplificada dos impactos:**

7.6.6.1. A dispensa da obrigação de comunicação de incidentes e de investigação aos agentes da revenda varejista tem uma leitura positiva para estes, especialmente aos estabelecimentos de pequeno porte, que representam a grande maioria dos agentes neste segmento. Estes agentes têm inerente dificuldade de dar cumprimento ao estabelecido na resolução ora em revisão. Externar essa dispensa diminui as obrigações atribuídas a estes e não os deixa à margem da lei neste quesito, segmento no qual a subnotificação já ocorre, conforme demonstrado na Análise de Impacto Regulatório realizada [18]. Para as áreas envolvidas na ANP, o impacto em termos de carga de informações é positivo, pois existiriam dificuldades operacionais para tomada de ação em relação ao número possível de comunicações.

7.6.6.2. No aspecto estrito de segurança operacional o desconhecimento dos incidentes deste segmento prejudica a atuação da ANP na fiscalização de segurança deste setor, portanto o impacto foi considerado negativo.

7.7. **Definições**

7.7.1. As modificações realizadas nas definições não possuem impactos significativos, pois não introduzem novas obrigações, são apenas melhorias de conceitos e definições, conforme exposto anteriormente ao início deste capítulo, item 7.5.

7.7.2. Torna-se relevante o entendimento que as definições adotadas na minuta foram escolhidas dentro de um grupo de termos correntes e largamente utilizados na área de Segurança de Processo e Gerenciamento de Risco da indústria química e por órgãos congêneres à ANP, no contexto relacionado a incidentes na indústria de óleo e gás.

7.7.3. Ainda que determinado termo possua definições distintas a depender do contexto no qual seja empregado, foram utilizadas as definições correntes no contexto da Segurança Operacional.

7.7.4. Conceituação de incidente

7.7.4.1. A conceituação do termo **incidente** é a mais importante para a finalidade desta resolução, pois define o escopo daquilo que deve ser comunicado, ou seja, a dimensão da obrigação que está sendo imputada ao agente regulado.

7.7.4.2. Ao se pesquisar as definições praticadas internacionalmente para o termo incidente, o grupo de trabalho se deparou com duas possibilidades. A primeira, considera o acidente e o quase acidente como tipos de incidente, conforme demonstrado de forma resumida na Figura 1. Esta opção será chamada como opção A.

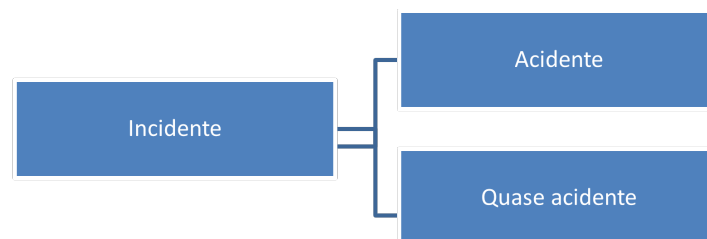


Figura 1 – Opção A: Conceito de acidente como um tipo de incidente

7.7.4.3. A segunda opção considera que um evento pode ser um acidente (quando provoca dano) ou um incidente (quando não há ocorrência de dano). As categorias de “acidentes” e “incidentes” são desta forma mutuamente excludentes, conforme ilustrado pela Figura 2. Esta opção será referida como opção B.

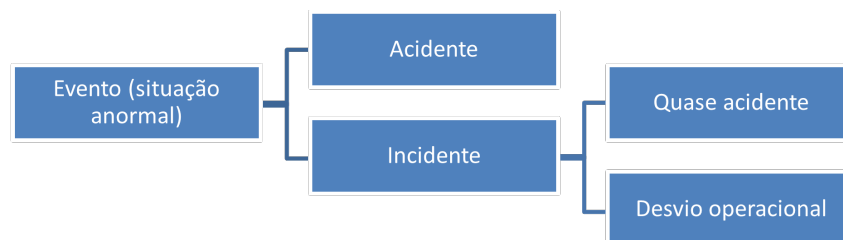


Figura 2 – Opção B: Conceito de acidente e incidente como tipos diferentes de eventos comunicáveis

7.7.4.4. A opção B representa o conceito praticado pela Petrobras e suas subsidiárias Transpetro e BR Distribuidora, sendo consequentemente o conceito aplicado no agente mais representativo, para alguns segmentos da atividade regulada.

7.7.4.5. Após amplo debate dos prós e contra de cada possibilidade, o grupo decidiu pela adoção da Opção A, pelos motivos expostos abaixo:

- A opção A já era praticada pela ANP, não só na resolução em tela, quanto em outras resoluções e Instruções Normativas. Apesar de não estarem explícitos na Resolução ANP nº 44 de 2009, as definições de “acidente” e “quase acidente” praticadas em demais atos normativos da ANP também se alinhavam a esta opção.

- A opção A é a utilizada na absoluta maioria das referências internacionais pesquisadas, quer sejam órgãos reguladores internacionais do setor de óleo e gás, quanto dispositivos normativos e padrões da indústria, a saber:

- CCPS, Guidelines for investigation Chemical Process Incident
- ABS Guidance Notes on The Investigation of Marine Incidents
- ISO 17776:2000, Petroleum and natural gas industries – Offshore production installations – Guidelines on tools and techniques for hazard identification and risk assessment.
- IOGP (International Association of Oil & Gas Producers)
- Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board (regulador de segurança operacional offshore do Canadá)
- BSEE (regulador de segurança operacional offshore dos Estados Unidos)
- IADC (International Association of Drilling Contractors)

- Adicionalmente não há interesse da ANP em receber comunicações de desvios operacionais (opção B), os quais são eventos precursoros, o que pode ser entendido como interessante para a indústria para geração de indicadores preventivos.

7.7.4.6. Pelos motivos expostos acima, o grupo de trabalho optou por adotar a Opção A, mantendo-se o conceito já praticado pela ANP. A definição adotada, conforme será exposto a seguir, preserva o conceito de que o termo incidente engloba o acidente (evento de dano) e o quase acidente (evento com potencial de dano).

7.7.4.7. Foi levado em consideração que alguns segmentos do mercado adotam outra conceituação ou não possuem esse conceito bem entendido, o que pode gerar confusão, então decidiu-se por tornar explícito na resolução que o termo incidente abarca tanto os quase acidentes quanto os acidentes.

7.7.4.8. Adicionalmente, foi estabelecida a premissa de se adotar uma definição mais abrangente para o termo incidente, deixando para os Manuais de Comunicação de Incidentes das áreas estabelecer as categorias nas quais se enquadram as tipologias que serão comunicáveis, o que já é a prática corrente.

7.7.5. Definições existentes e modificadas

7.7.5.1. Incidente

Definição atual: *Qualquer ocorrência, decorrente de fato ou ato intencional ou acidental, envolvendo:*

- a) risco de dano ao meio ambiente ou à saúde humana;*
- b) dano ao meio ambiente ou à saúde humana;*
- c) prejuízos materiais ao patrimônio próprio ou de terceiros;*
- d) ocorrência de fatalidades ou ferimentos graves para o pessoal próprio, para terceiros ou para as populações; ou*
- e) interrupção não programada das operações por mais de 24 (vinte e quatro) horas.*

Definição proposta: *ocorrência que cause ou tenha potencial de causar poluição ou danos ao meio ambiente ou à saúde humana, prejuízos materiais ao patrimônio próprio ou de terceiros ou interrupção das operações da instalação. São considerados incidentes os quase acidentes e os acidentes.*

Justificativas:

- A definição atual menciona que incidentes englobam ocorrências com “risco de dano ao meio ambiente ou à saúde humana”. Este conceito foi considerado inadequado, uma vez que o risco é inerente às atividades desempenhadas pelos agentes regulados. Nesse contexto, como qualquer operação envolve riscos, a própria operação se enquadraria como um quase acidente, o que não é pertinente. Dessa maneira, optou-se por adotar uma definição com o conceito de “ocorrência que cause ou tenha potencial de causar” em vez de “risco de dano”.

- Adicionalmente, os quase acidentes correspondiam a eventos com potencial de dano ao meio ambiente ou à saúde humana, apenas, sem englobar o potencial de dano à propriedade e à continuidade operacional. Decidiu-se por alinhar as definições de “acidente” e “quase acidente” no que tange ao dano causado ou potencial de dano.

- Considerou-se inadequado quantificar o tempo para considerar a interrupção não programada das operações como evento de incidente em 24 horas, preferindo-se mencionar “interrupção das operações” desde que causada por ocorrência indesejada.

- Considerou-se que a definição atual, que apresenta as hipóteses de classificação de um evento como incidente nas alíneas “a” até “e”, é confusa e pouco concisa. Também há o problema de a definição ser repetitiva, uma vez que cita na alínea “b” o dano à saúde humana, e na alínea “d” a ocorrência de fatalidades ou ferimentos graves, fato que também se enquadra como um dano à saúde humana.

7.7.6. Definições não existentes anteriormente e adicionadas ao capítulo de definições

7.7.6.1. Acidente

Definição proposta: *ocorrência que cause poluição ou danos ao meio ambiente ou à saúde humana, prejuízos materiais ao patrimônio próprio ou de terceiros ou interrupção das operações da instalação.*

Justificativas:

- O conceito de acidente como evento de poluição ambiental ou dano (ambiental, saúde ou patrimônio) já era praticado pela ANP em outros dispositivos normativos, como a Resolução ANP nº 43/2007 e a Instrução Normativa nº 001/2009. No entanto, esta definição não consta na Resolução ANP nº 44 de 2009.

7.7.6.2. Quase acidente

Definição proposta: *ocorrência que tenha potencial de causar poluição ou danos ao meio ambiente ou à saúde humana, prejuízos materiais ao patrimônio próprio ou de terceiros ou interrupção das operações da instalação, embora não as tenha causado por falta de elementos ou circunstâncias suficientes para tal.*

Justificativas:

- O conceito de quase acidente como evento com potencial de dano já era praticado pela ANP em outros dispositivos normativos, como a Resolução ANP nº 43 de 2007 e a Instrução Normativa nº 001/2009. No entanto, esta definição não consta na Resolução ANP nº 44 de 2009.

7.7.6.3. Acidente grave

Definição proposta: *acidente que apresente consequência maior à vida humana, ao meio ambiente ou ao patrimônio próprio ou de terceiros, a saber: ferimento grave, fatalidade, vazamento e/ou descarga, incêndio, explosão, falha estrutural, colisão, abalroamento, adernamento, afundamento e/ou naufrágio, queda de helicóptero ou perda de controle de poço.*

Justificativas:

- O conceito de acidente grave está alinhado ao praticado internacionalmente de “major accident” e já era praticado pela ANP na Instrução Normativa nº 001/2009. No entanto, esta definição não consta na Resolução ANP nº 44 de 2009. Optou-se por incluir a definição de acidente grave na resolução, pois, baseado nas consequências e implicações deste tipo de acidente, foi estabelecido prazo menor para a comunicação deste em relação aos demais, conforme motivado no item 13.5.1 desta Nota Técnica. Adicionalmente, uma vez que tal tipo de acidente terá de ser comunicado em um prazo inferior aos demais (4 horas versus 48 horas), foram incluídas as categorias que englobam os acidentes graves, de forma a tornar explícito para quais incidentes o prazo de comunicação será menor.

7.7.6.4. Atividade de apoio

Definição proposta: *atividade realizada para dar suporte à execução de atividades operacionais, desde que realizada junto ou em uma instalação em área de contrato ou autorização, incluindo a operação de: helicópteros, embarcações de apoio operacional e de suprimento, atividades de mergulho, navios aliviadores, entre outros.*

Justificativas:

- O conceito é relevante devido a obrigatoriedade estabelecida de comunicação de incidentes ocorridos em instalações exercendo atividades de apoio em área sob contrato com a ANP nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

7.7.7. Definições implícitas ou movidas para o capítulo de definições

7.7.7.1. Fator causal

Definição atual: *qualquer evento e/ou fator externo que permitiu a ocorrência ou o agravamento do incidente e/ou de suas consequências.*

Definição proposta: *ocorrência ou condição indesejada que, caso fosse eliminada, evitaria a ocorrência do incidente, ou reduziria sua severidade.*

Justificativas:

- Alinhamento às definições apresentadas em referências internacionais sobre o tema investigação de incidentes.

- O termo “externo” anteriormente utilizado era ambíguo, não ficava claro se estava se referindo apenas a “fator” ou “evento e/ou fator”. Dessa maneira, poderia ser interpretado que o fator causal se tratava como algo externo à organização na qual o evento ocorreu.

7.7.7.2. Causa-raiz

Definição atual: *evento determinante para a ocorrência.*

Definição proposta: *falha dos sistemas de gestão que possibilitou a ocorrência ou existência dos fatores causais do incidente investigado.*

Justificativas:

- Alinhamento às definições apresentadas em referências internacionais sobre o tema investigação de incidentes.

- Atualmente preconiza-se que uma causa-raiz deve estar ligada ao sistema de gestão, de forma que ao implementar uma ação que permita neutralizar a causa identificada de um incidente, está também se evitando outros incidentes que poderiam advir da mesma causa.

- Facilitar a correlação entre as causas do acidente e desvio em relação às práticas de gestão dos regulamentos técnicos ANP aplicáveis.

7.7.7.3. Fato relevante

Definição atual: *deficiências não relacionadas com o incidente, mas que foram identificadas durante a investigação.*

Definição proposta: *deficiência, erro ou falha que não esteja diretamente relacionado com o incidente, mas que foi identificado durante o curso da investigação e pode representar uma oportunidade de melhoria.*

Justificativas:

- A definição adotada é semelhante à definição anterior, apenas foi ampliada para incluir conceitos de “deficiência, erro ou falha”.

- A nova definição torna mais evidente que o fato relevante pode representar uma oportunidade de aprimoramento, de forma a estimular o agente regulado a propor medidas de melhoria ao identificar tais fatos.

7.7.7.4. Investigação

Definição proposta: *abordagem sistemática para determinar os fatores causais e as causas-raiz do incidente, de forma a propor recomendações que visam prevenir a recorrência do evento e propiciar o aprendizado com a experiência.*

Justificativas:

- Como o escopo de investigação da ANP é o da segurança operacional, que agrega a segurança de processos e segurança ocupacional, é importante levar este conhecimento aos agentes regulados para que não existam dúvidas dos objetivos do processo de investigação.

7.7.7.5. Recomendação:

Definição proposta: *ação elaborada pela equipe de investigação que tenha por finalidade desenvolver, modificar ou aprimorar sistemas de gestão, de forma a evitar a recorrência ou minimizar as consequências de incidentes semelhantes.*

Justificativa:

- Esclarecer o objetivo do produto mais importante da investigação e o fato de este não se limitar a ação corretiva.

7.7.8. Definições existentes anteriormente e excluídas**7.7.8.1. Risco**

Justificativa: a definição foi considerada dispensável para fins da resolução em tela, uma vez que era utilizada na resolução apenas em outras definições, nas quais o termo “risco de dano” foi substituído por “potencial de dano”, como anteriormente explicado.

7.7.8.2. Substâncias nocivas ou perigosas

Justificativa: a definição foi considerada dispensável para fins da resolução em tela, uma vez que era utilizada na resolução apenas no Art. 2º, § 3º, aplicável à “Incidentes de poluição por óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas”, obrigação já constante na legislação ambiental. Na prática, a duplicidade da informação, na resolução e no Decreto nº 4.136 de 2000, enseja mais a dúvida do que o esclarecimento, mantendo-se a obrigação estipulada no Decreto. Como o formulário padrão de Comunicação Inicial (CI), constante no anexo I da resolução é o

mesmo do Decreto, não existe necessidade de dupla informação e há uma facilitação para os casos previstos naquele.

7.7.8.3. Indústria do petróleo, indústria do gás natural e indústria dos biocombustíveis

Justificativa: Este termo é de uso corrente e amplamente conhecido, portanto não se considera necessário que seja definido em resolução específica de comunicação de incidentes.

7.8. Capítulo II – Comunicação de Incidentes

7.8.1. Este capítulo se estrutura em duas seções: a primeira trata da comunicação inicial de incidentes e a segunda dispõe a respeito dos manuais de comunicação de incidentes.

7.8.2. No que tange à comunicação de incidentes, as principais alterações são:

1. Instituição de prazos para comunicação;
2. Formalização dos manuais de comunicação de incidentes; e
3. Citação das instalações cobertas pelo regulamento.

7.8.3. Instituição de prazos para comunicação de incidentes

7.8.3.1. A principal alteração feita refere-se à substituição do termo “imediatamente” por prazos definidos em função do tipo de evento. Esta alteração visa eliminar a subjetividade embutida no termo anteriormente utilizado, trazendo maior segurança jurídica para os agentes regulados.

7.8.3.2. A necessidade de praticar uma definição objetiva para o termo imediatamente já havia sido identificada pelas Uorgs envolvidas, que haviam definido prazos de comunicação dos incidentes em seus respectivos Manuais de Comunicação de Incidentes.

7.8.3.3. Para definição dos prazos a serem estabelecidos, foram analisados os prazos praticados pelas diversas superintendências, a saber:

Tabela 2 – Prazos de comunicação definidos nos Manuais de Comunicação de Incidentes

Superintendência	Prazos para Comunicação estabelecidos no respectivo Manual de Comunicação de Incidentes	Prazo de Comunicação adotados na minuta
SSM	04, 24 ou 48 horas, a depender do tipo de incidente: De maneira geral: - o prazo de 4 horas aplicava-se a eventos de maior gravidade, - 24 horas para eventos de gravidade intermediária e - 48 horas para eventos de menor gravidade.	4 horas para acidentes graves, e 48 horas para os demais tipos.
SIM / SPC / SDL	- 48 horas para o caso de interrupção não programada das operações por mais de 24 horas, e - 24 horas para os demais tipos de incidentes.	

7.8.3.4. Após debates entre o grupo de trabalho, decidiu-se por estabelecer prazo de 4 horas para comunicações de acidentes graves e 48 horas para os demais tipos de incidentes. A motivação para adotar 4 horas para comunicação dos acidentes graves é que este tipo de evento pode demandar acompanhamento pela ANP, e por esse motivo devem contar com prazo de comunicação menor, possibilitando maior celeridade para as ações da Agência.

7.8.3.5. Para os agentes regulados do E&P, a adoção de prazo de 4 horas para os acidentes graves não se constituiu uma mudança substancial em relação ao anteriormente praticado pois o Manual de Comunicação de Incidentes do E&P já estabelecia este prazo para a maioria dos acidentes graves. Ainda de forma a facilitar o cumprimento do previsto na resolução, foi acrescido na minuta que a comunicação deverá ser feita com as informações disponíveis no momento, mesmo que estas não representem a totalidade das informações solicitadas para a tipologia a ser comunicada.

7.8.3.6. Foi verificado que a definição dos prazos conforme estabelecido na minuta representa uma manutenção ou aumento do prazo de comunicação para 77 das 79 tipologias de incidentes definidas no atual Manual de Comunicação de Incidentes de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural Revisão 3. Apenas para 2 tipologias de incidente definidas neste manual o prazo será diminuído.

7.8.3.7. Para os demais segmentos da indústria, a maioria das tipologias teve seu prazo de comunicação aumentado de 24 para 48 horas, exceto os acidentes graves, que tiveram seu prazo diminuído devido a motivação já expostas acima.

7.8.3.8. **Análise simplificada do impacto da mudança**

O prazo de 4 horas para comunicação de acidentes graves pode representar um impacto negativo para os agentes regulados que ainda não se estruturaram para efetuar a comunicação de incidentes de forma célere, devendo ser levado em conta que para tipologias que exigem maior quantidade de informações, o comunicado poderá ser feito com aquelas disponíveis no prazo estabelecido.

O impacto será positivo para a ANP ao receber em menor prazo os comunicados relativos a eventos graves, permitindo uma ação mais rápida. Tais eventos podem demandar a atuação da Agência e a consequente necessidade de obtenção de informações após a comunicação, a serem utilizadas como subsídio para análises técnicas, tomadas de decisão ou investigações. O prazo de 4 horas representa, desta forma, um impacto global positivo sobre o aspecto segurança.

O prazo de comunicação de 48 horas para a maioria dos incidentes, excetuando-se os graves, tem aspecto positivo para o agente regulado por permitir a este organizar suas ações, preocupando-se apenas com o tratamento a ser dado ao evento acidental, nestes casos de menor consequência, propiciando também ao agente regulado fazer entrega de comunicações de incidentes de melhor qualidade. Estes aspectos também representam benefício em termos de segurança operacional. Para a ANP não ocorrerá mudanças significativas ao já praticado.

7.8.4. **Formalização dos Manuais de Comunicação de Incidentes**

7.8.4.1. As quatro áreas da ANP que atualmente recebem comunicados de incidentes têm seus manuais específicos, que consistem em documentos orientativos aos agentes regulados quanto às tipologias dos eventos comunicáveis.

7.8.4.2. Durante as discussões do Grupo de Trabalho, cogitou-se incluir os manuais de comunicação como anexos à minuta de resolução, ideia que foi rejeitada pelo grupo pois tais documentos possuem caráter dinâmico, necessitando ser revisados com maior frequência do que uma resolução. Algumas hipóteses para a necessidade de revisão dos manuais são a inclusão de tipologias de incidentes em função da edição de novos regulamentos técnicos e das inovações tecnológicas, entre outras.

7.8.4.3. Devido à curva de aprendizado das áreas, melhoria contínua em relação ao tema comunicação de incidentes e possíveis inovações tecnológicas dos setores regulados, os manuais como documentos técnicos orientativos são passíveis de revisão em seu conteúdo. Estas alterações tendem a ocorrer com períodos cada vez mais espaçados e de modo que se agrupe mais de uma alteração para o mesmo momento, dando origem a uma nova versão de revisão.

7.8.4.4. Como a comunicação dos incidentes será realizada por meio previsto nos manuais, o Art. 7º estabelece a página da ANP na internet como o local no qual estarão disponíveis tais manuais. De forma adicional, visando garantir segurança jurídica aos agentes regulados, o parágrafo único do artigo também dispõe que: "A ANP dará ampla divulgação de qualquer alteração nos manuais de comunicação de incidentes.

7.8.4.5. **Análise simplificada do impacto da mudança**

A formalização dos manuais representou a solicitação mais comum entre os agentes regulados, durante a etapa de coleta de sugestões às alterações da resolução, indicando ser de forte impacto positivo para estes por questões de previsibilidade e legalidade pertinentes. Para a ANP o impacto é positivo pois traz ao ato normativo a prática já consolidada. Quanto ao aspecto estrito de segurança operacional, a formalização dos manuais é neutra, pois consistem em documentos orientativos para a comunicação de incidentes já existentes, não havendo impacto sobre a prática de gerenciamento de segurança operacional em si.

Uma possível revisão de qualquer um dos manuais de comunicação de incidente traria um impacto positivo, à medida que a revisão proporcione um manual mais assertivo nos tipos de eventos e aspectos correlacionados a estes, melhorando o entendimento do mercado a respeito dos incidentes comunicáveis. Uma das hipóteses mais comum de necessidade de revisão nos manuais é para incorporar as possíveis dúvidas dos agentes regulados no uso de tais documentos. A adoção da medida de ampla divulgação ao público alvo reforça o impacto positivo de eventuais alterações nos manuais.

Para a ANP o impacto tende a ser positivo, pois qualquer alteração é proposta com intuito de atender às necessidades das áreas e possíveis alterações tecnológicas ou nas atividades dos segmentos da indústria.

Tais revisões ocorrem para aperfeiçoamento da apresentação e entendimento do manual, dos tipos de eventos comunicáveis e de forma mais esporádica para serem incorporados tipos estabelecidos por novos

regulamentos ou inovações da indústria. Com as mesmas justificativas apresentadas para a ANP, em termos de segurança operacional o impacto tende a ser positivo.

7.8.5. **Citação das instalações cobertas pelo regulamento**

7.8.5.1. Como apresentado na análise do problema contida na Análise de Impacto Regulatória realizada [18], maior clareza se faz necessária quanto às instalações que estão ou não cobertas pela obrigação de comunicar seus incidentes. A obrigação da comunicação de incidentes instituída anteriormente no *caput* do artigo 1º tem grande amplitude ao aplicar-se a “concessionários e empresas autorizadas pela ANP a exercer as atividades da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como distribuição e revenda”.

7.8.5.2. **Análise simplificada do impacto da mudança**

A citação das instalações tem impacto positivo tanto para a ANP quanto para o agente regulado. Os incidentes são comunicáveis quando a instalação estiver citada na resolução, não sendo mais necessário utilizar os manuais para esclarecer esta dúvida recorrente dos agentes regulados.

O impacto positivo ao agente regulado se dá em consequência deste se identificar no ato normativo, pela instalação que opera ou é responsável legal, diminuindo a dúvida. Para a ANP esta situação representa um potencial aumento no recebimento de comunicados.

Adicionalmente, ao citar a instalação com seu respectivo manual, facilita-se ao agente regulado o envio da comunicação à área adequada da Agência, reduzindo este tipo de incorreção, o que representa impacto positivo para a ANP.

Para o aspecto segurança operacional a citação das instalações foi considerada como impacto neutro, pois se limita a facilitar a comunicação dos eventos ocorridos nestas instalações.

7.9. **Capítulo III – Investigação de Incidentes**

7.9.1. Este capítulo também foi estruturado em duas seções, sendo a primeira relativa ao Relatório de Investigação de Incidente e a segunda se refere às Recomendações de Incidentes.

7.9.2. Neste capítulo as principais alterações promovidas são:

1. Encaminhamento à ANP do relatório de investigação próprio em vez de envio do RDI;
2. Determinação do envio do relatório de investigação para acidentes específicos, em vez de para todos os acidentes;
3. Exclusão do prazo de envio do relatório de investigação, anteriormente fixado em 30 dias, com a possibilidade de a ANP notificar o agente regulado a enviar o relatório em prazo determinado;
4. Possibilidade de a ANP exigir investigação de incidente em casos excepcionais;
5. Exteriorizar a atribuição da ANP investigar acidentes de forma independente;
6. Formalização das recomendações provenientes das investigações da ANP.

7.9.3. **Encaminhamento à ANP do relatório de investigação próprio, em vez de envio do RDI**

7.9.3.1. A atual resolução estipula o envio de Relatório Detalhado de Incidentes. O anexo II da resolução passou a definir as informações mínimas que devem constar no relatório de investigação produzido, o qual irá substituir o modelo de relatório anteriormente chamado de Relatório Detalhado de Incidente (RDI).

7.9.3.2. As informações mínimas estabelecidas basearam-se em materiais de referência técnica da área de investigação de incidentes. O termo “relatório de investigação” é amplamente utilizado, padronizando o entendimento e constitui-se no documento produzido pela equipe responsável pela investigação.

7.9.3.3. **Análise simplificada do impacto da mudança**

A solicitação de envio do relatório de investigação em vez do preenchimento de um Relatório Detalhado de Incidente (RDI) padronizado possui impacto positivo para a indústria e para a ANP, uma vez que com a alteração realizada pretende-se eliminar a necessidade de produção de documento adicional unicamente para atender à demanda da ANP. Com esta medida pretende-se melhorar o entendimento do incidente por parte dos servidores envolvidos no acompanhamento e análise deste, evitando solicitações adicionais ao agente regulado e consequente retrabalho para os servidores e para os agentes regulados.

Para a segurança operacional espera-se ganho à medida que esta alteração tende a promover uma melhoria da qualidade das investigações produzidas, pois será de conhecimento da equipe de investigação que estas serão analisadas pelo órgão regulador.

7.9.4. **Possibilidade de a ANP exigir investigação de incidentes não enquadrados como acidente**

7.9.5. Determinar a execução de investigação de incidente não enquadrado na definição de acidente, ou seja, de quase acidente, será medida adotada em caráter excepcional, devendo ser aplicada apenas para eventos considerados de alto potencial ou em função da recorrência. Esta medida tem aspecto complementar a práticas de acompanhamento de incidentes que já estão sendo utilizadas pela SSM, com ganhos observados na supervisão das instalações fiscalizadas. Reveste-se de importância por dar conhecimento ao agente regulado de que há um acompanhamento mais criterioso destes eventos que representam indicadores de tendência para eventos de maior consequência, método que vem sendo aperfeiçoado pelas equipes de fiscalização em conjunto com a de investigação de incidentes.

7.9.6. **Análise simplificada do impacto da mudança**

7.9.6.1. No aspecto segurança operacional e com base no comentado no parágrafo acima, a possibilidade de a ANP exigir investigação de quase acidente traz consigo um grande aspecto positivo, ainda que de difícil mensuração. Este aspecto é o da prevenção de acidentes de maiores consequências, dada pela atuação sobre fatores causais e causas raiz apuradas com base em uma investigação. Os impactos são positivos em termos de segurança e para o órgão regulador.

7.9.6.2. Ao agente regulado esta possibilidade de ter que investigar incidente não previsto nos seus procedimentos, pode a princípio, representar impacto negativo. De fato, nestas ocasiões se estará sendo mais conservador e agindo de forma preventiva, o que ao final poderá resultar em evitar a ocorrência de um iminente acidente.

7.9.7. **Exclusão do prazo de envio do relatório de investigação, anteriormente fixado em 30 dias, com a possibilidade de a ANP notificar o agente regulado a enviar o relatório em prazo determinado**

7.9.7.1. Inicialmente, pensou-se em fixar um novo prazo para envio do relatório de investigação que fosse superior ao anterior, de forma a acomodar uma quantidade maior de investigações. Esta alteração foi realizada de forma a procurar atender a comentários da indústria, que demandava o aumento do prazo para 90 dias. Conforme mostrado no item 8.4.8, ao se aumentar o prazo para 45, 60 e 90 dias, os percentuais de RDIs recebidos pela SSM dentro destes prazos seriam de 89%, 95% e 97%, respectivamente. No entanto, após transcorrido um período de mais de dois anos de vigência do fluxo de análise de pedidos de extensão de prazo para envio do relatório de investigação pela SSM, algumas conclusões puderam ser traçadas, conforme será exposto a seguir.

7.9.7.2. O estabelecimento de um prazo único e razoável para a conclusão de processos de investigação de incidentes mostrou-se como um objetivo de difícil persecução, uma vez que a complexidade, e por consequência a duração de tal processo, estão intimamente ligadas às circunstâncias do incidente em si, que não são plenamente conhecidas ao início da investigação, nem podem ser estabelecidas de forma direta em função de alguma característica do evento conhecida no ato da comunicação do incidente.

7.9.7.3. Por exemplo, a investigação de incidentes de falha em dutos submarinos tende a se estender normalmente por meses ou até mesmo anos, uma vez que em geral é necessário recolher e dissecar o duto, colher amostra do material para análises do fabricante a independente, realizar testes em laboratório, entre outras etapas que costumam demorar, muitas vezes por motivos alheios à vontade do operador ou da equipe de investigação. A investigação de incidentes com descarga de óleo no mar também pode depender do recolhimento de amostra do óleo para a realização de análises, o que fica condicionado à existência de condições climáticas favoráveis.

7.9.7.4. Em suma, o estabelecimento de um prazo fixo e pré-determinado para o envio do relatório de investigação mostrou-se uma solução inadequada por não ser possível aplicar o mesmo prazo a todas as situações. Como consequência, trazia-se o ônus à ANP de receber e analisar as situações de extensão do prazo, o que se mostrou um fluxo com ônus à administração pública e ao agente regulado, sem qualquer ganho à segurança operacional.

7.9.7.5. Como solução para os casos em que a Uorg responsável pelo acompanhamento julgar conveniente a fixação de um prazo para recebimento do relatório, previu-se no § 1º que "A ANP poderá notificar o operador de contrato de exploração e produção ou a empresa autorizada a enviar o relatório de investigação em prazo determinado."

7.9.7.6. **Análise simplificada do impacto da mudança**

7.9.7.7. A exclusão do prazo de envio do relatório de investigação representa um impacto positivo para a indústria, que não terá um prazo fixo e provavelmente não adequado para a conclusão do processo de investigação, propiciando melhor planejamento e qualidade da investigação.

7.9.7.8. Para a ANP esta alteração possui impacto positivo pois diminui a carga administrativa, uma vez que extingue-se a necessidade de análise dos pedidos para extensão de prazo para envio do relatório.

7.9.7.9. Quanto à segurança operacional, existem dois vieses: o primeiro deles a se considerar é que uma investigação demasiado célere para atender ao prazo imposto pela ANP pode ter seus resultados comprometidos em termos de qualidade, uma vez que investigações de acidentes complexos é trabalhosa e demanda tempo, portanto a extinção do prazo representa impacto positivo.

7.9.7.10. O segundo viés é que o fator tempo para a conclusão da investigação é determinante para a implementação das ações, então quanto antes estas forem implementadas maior eficácia na prevenção de outros acidentes. Neste caso, a possibilidade de um prazo maior para conclusão da investigação poderá ser um aspecto negativo.

7.9.8. **Exteriorizar a atribuição da ANP investigar acidentes de forma independente**

7.9.8.1. Adicionalmente, foi colocado que a ANP poderá investigar de forma independente quaisquer incidentes a seu critério, no âmbito da segurança operacional, e elaborar seu relatório de investigação. Apesar de tal possibilidade estar estabelecida pelo Regimento Interno na ANP e mais detalhadamente pela publicação da Instrução Normativa nº 06 de 2021, esta atuação não havia sido exteriorizada para os agentes regulados em ato normativo específico ao público externo. Uma vez que a realização de investigação pela ANP se trata de uma forma de fiscalização, portanto tipicamente irá gerar obrigações aos agentes regulados, julgou-se benéfico incluir tal previsão da revisão da Resolução em tela.

7.9.8.2. A exemplo de órgãos congêneres nos países onde existe regulação reconhecida na área de segurança operacional da indústria de óleo e gás, incumbe-se o órgão regulador, por critério próprio, de investigar acidentes graves ou considerados relevantes e de dar publicidade aos resultados da investigação. A atividade de investigar de forma isenta pode transcender a visão da empresa responsável pelo acidente e sua investigação, especialmente quanto ao levantamento de causas raiz.

7.9.8.3. Esclarecer as causas raiz do acidente e elaborar recomendações que evitem a ocorrência de eventos semelhantes reveste-se do aspecto social de proteção à vida humana, tanto de trabalhadores como de comunidades próximas às instalações, e de proteção ao meio ambiente.

7.9.8.4. Por fim, a possibilidade de investigação por parte da ANP tem como objetivo apurar as causas e apontar possibilidade de melhorias nos sistemas de gestão não só da empresa envolvida, como também dos demais agentes do setor.

7.9.8.5. **Análise simplificada do impacto da mudança**

A possibilidade de a ANP investigar incidentes de segurança operacional a seu critério, considerando-se a argumentação nos parágrafos acima, apresenta impacto positivo no âmbito da segurança operacional. Alguns fatores que corroboram este impacto positivo são a visão mais ampla propiciada pelo regulador, a disseminação do conhecimento em segurança para os demais agentes do segmento ou de outros segmentos e também o fomento à melhoria da qualidade das investigações por parte dos agentes regulados.

Investigar exige rapidez nas ações após o incidente, equipe multidisciplinar e com disponibilidade, preparo técnico e facilitação de ordem operacional. Reunir todos estes e outros aspectos relevantes pode resultar em dificuldades do ponto de vista de gestão de pessoas e provisão de recursos materiais.

A equipe de investigação necessita de qualificação e treinamento prévio, previsão de condições psicológicas adequadas, quando se tratar de eventos nos quais houve ocorrência de fatalidades, e capacidade da gestão das Uorgs em distribuir a outros na totalidade ou em parte, as atividades cotidianamente assumidas pelos profissionais que irão compor a equipe. Todos estes fatores somados as expectativas, até mesmo dos meios de comunicação na espera dos resultados de uma investigação importante, podem se configurar em situações difíceis de serem administradas, representando impactos negativos.

Por outro lado, esta possibilidade representa para a ANP ganho de conhecimento prático e o cumprimento de sua missão institucional e social. Torna-se relevante esclarecer que as equipes de fiscalização às instalações participam dos processos de investigação, o que colabora de forma direta com o aprimoramento em relação a ações futuras e prevenção de acidentes. Tais efeitos de médio e longo prazo se configuram como impactos positivos.

Se o caminho se faz ao caminhar, participar e investigar acidentes graves só se torna possível

exercitando a investigação. Para uma indústria que trabalha com produtos inflamáveis, condições de processo cada dia mais desafiadoras, altas pressões e temperaturas, tecnologias complexas, os incidentes podem ocorrer e nestas ocasiões é importante estar preparado.

Para as empresas, o impacto de a ANP investigar poderá ser positivo ou negativo, medido em relação à qualidade do seu processo de investigar, ao relatório de investigação e às recomendações próprias. Quanto mais aperfeiçoado seu processo, menor serão as diferenças entre as causas e recomendações apontadas pelo órgão regulador e agente regulado, nos respectivos relatórios de investigação.

7.9.9. **Formalização das recomendações provenientes das investigações da ANP**

7.9.9.1. Como resultado do processo de investigação de incidentes, são determinadas as causas raiz da ocorrência deste. Para que se possa corrigir ou evitar a recorrência de acidentes semelhantes por causas já conhecidas, ao final deste processo comumente são elaboradas recomendações.

7.9.9.2. As recomendações são comumente consideradas o produto mais importante da investigação, como por exemplo afirma o *guideline* de investigação da ABS (*American Bureau of Shipping*)^[1]:

Recommendations are the most important products of the investigation.

7.9.9.3. Adicionalmente, as recomendações devem ser implementadas para mudar a gestão da organização. Podem ser de caráter corretivo ou preventivo e, muito importante, a estas deve ser dada a devida abrangência. A ANP, a partir de suas investigações, tem elaborado recomendações (de caráter mandatório ou não, dependendo da respectiva área que investiga), às quais se dá ampla divulgação e prazos compatíveis para cumprimento por parte dos agentes regulados.

7.9.9.4. Apresentam-se na respectiva minuta de resolução melhorias ao processo de recomendações provenientes de investigação ANP para o setor de óleo e gás. Primeiramente, estabeleceu-se que os agentes regulados serão notificados por meio de Ofício das recomendações, externando que as recomendações podem ter também caráter não-mandatório, de forma a contemplar os procedimentos de todas as Uorgs. Adicionalmente, encontra-se expressa a possibilidade de o agente regulado poder se manifestar junto à ANP sobre a recomendação a qual foi notificado a cumprir, justificando tecnicamente sua discordância ou argumentação, a qual será apreciada em mais de uma instância interna. Para tal, foi estabelecido o prazo de dez dias, consonante com o prazo para interposição de recurso administrativo estabelecido pelo Regimento Interno da ANP, estabelecido pela Portaria ANP nº 265 de 2021.

7.9.9.5. Conforme mencionado no item 11.9.8, por se tratar de atividade realizada pela ANP, requisitos mais específicos relativos às resoluções são apresentados de forma mais detalhada na Instrução Normativa nº 06 de 2021, recentemente revisada.

7.9.9.6. **Análise simplificada do impacto da mudança**

As recomendações revestem-se de forte aspecto positivo para a segurança operacional, pois incrementam medidas de caráter preventivo, de forma a evitar a recorrência de acidentes por causas semelhantes e consideradas relevantes pela ANP. O cuidado de criar recomendações mais objetivas ao resultado que se espera atingir e de forma a não reescrever práticas de gestão já consolidadas nos regulamentos da ANP vem sendo a tônica das investigações mais recentes.

Para os agentes regulados o impacto de curto prazo tem aspecto tanto negativo, pois cria novas obrigações, quanto positivo, à medida que aperfeiçoa seus controles e traz o aprendizado com os incidentes ocorridos, o que certamente poderá evitar futuros incidentes.

Para a ANP o impacto também se apresenta como de aspecto positivo e negativo. O aspecto positivo desta alteração é formalizar uma prática já existente, pois já estão em vigência diversas recomendações de investigações realizadas pela ANP, enquanto o negativo é que este é um processo que precisa ser revisitado por meio de fiscalizações para verificar a implementação das recomendações. Como resultado, ocorre o aumento da carga de trabalho do setor envolvido, à medida que novas recomendações são publicadas. Como mitigação deste efeito negativo, deve-se estabelecer critérios para considerar determinada recomendação ou grupo de recomendações cumpridas pelos agentes envolvidos.

7.10. **Capítulo IV – Disposições Finais**

7.10.1. Este capítulo congrega informações relativas a formalidades concernentes à comunicação de incidente, sendo assim, não há impactos significativos.

7.11. Resumo dos impactos das mudanças propostas

7.11.1. A Tabela 3 resume os impactos das modificações propostas na revisão do ato normativo de forma simplificada, nos aspectos: segurança operacional, aos agentes regulados e para a ANP.

Tabela 3 – Análise simplificada dos impactos das mudanças propostas na minuta

	Alteração proposta	Impacto à Segurança Operacional			Impacto aos agentes regulados			Impacto à ANP		
		Positivo	Neutro	Negativo	Positivo	Neutro	Negativo	Positivo	Neutro	Negativo
Capítulo I	Dispensa da comunicação para determinados agentes revendedores varejistas			✗	✓			✓		
	Definições		☐			☐			☐	
Capítulo II	Instituição de prazos para comunicação:	Acidentes graves 4h	✓					✗	✓	
		Demais incidentes 48h	✓			✓			☐	
	Formalização dos manuais de comunicação de incidentes		☐		✓			✓		
	Aspectos relativos a revisões nos manuais de comunicação de incidentes	✓			✓			✓		
	Citação das instalações cobertas pelo regulamento		☐		✓			✓		
Capítulo III	Encaminhamento à ANP do relatório de investigação próprio	✓			✓			✓		
	Possibilidade de a ANP exigir investigação de quase acidente	✓					✗	✓		
	Exclusão do prazo de envio do relatório de investigação	✓		✗	✓			✓		
	Exteriorizar a atribuição de a ANP investigar acidentes de forma independente	✓			✓		✗	✓		
	Formalização das recomendações provenientes das investigações da ANP	✓			✓		✗	✓		✗

7.12. Atendimento aos comentários recebidos na Tomada Inicial de Contribuições

7.12.1. Como exposto no item 5 deste relatório, ao início dos trabalhos de revisão da Resolução ANP nº 44/2009, foi realizada uma tomada de contribuições, por meio de formulário de comentários sobre o texto do atual ato normativo. Após elaboração da minuta de resolução revisada em anexo, foi possível analisar o grau de atendimento desta minuta em relação aos comentários recebidos.

7.12.2. O Gráfico 1 abaixo aponta que 30% das sugestões foram atendidas na sua integralidade na minuta proposta para a revisão da resolução, 24% parcialmente e 46% não foram acatadas, resultando em 54% dos comentários atendidos total ou parcialmente. A justificativa para cada decisão encontra-se na tabela do Anexo II.

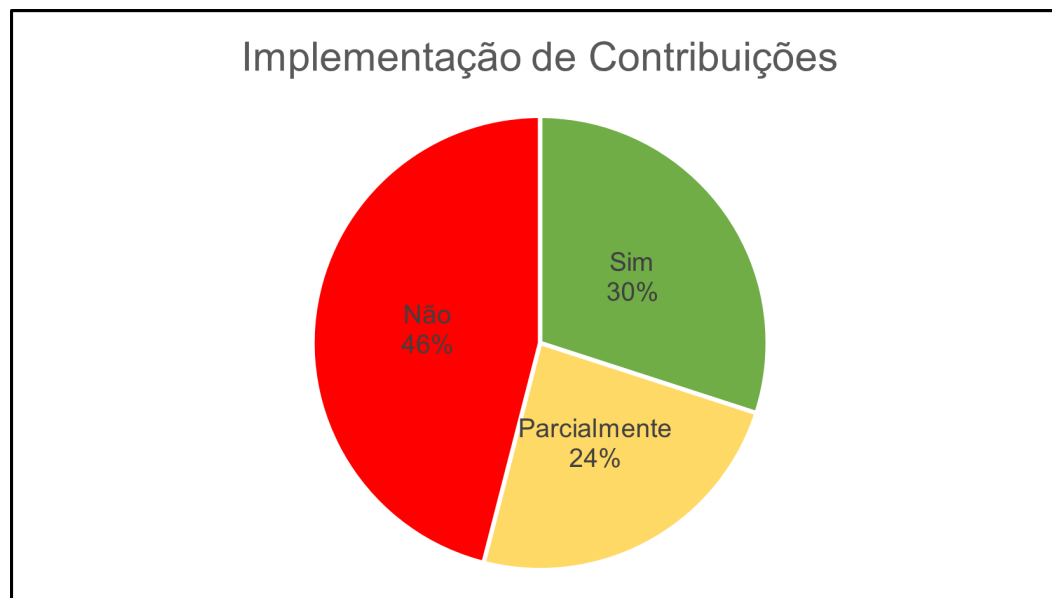


Gráfico 1 – Implementação das contribuições recebidas na tomada de contribuições

8. MANUAIS DE COMUNICAÇÃO DE INCIDENTES

8.1. Os Manuais de Comunicação de Incidentes foram criados após a edição da Resolução ANP nº 44/2009, por demanda do próprio mercado. Os agentes regulados de forma geral já possuíam em seus procedimentos internos definições próprias das tipologias de incidentes, que apresentavam pequenas divergências entre si. Os manuais tiveram por principal finalidade a definição das tipologias de incidentes a serem comunicados, de forma a padronizá-las e eliminar divergências de entendimento.

8.2. Ao se analisar a natureza das autuações relacionadas à comunicação de incidentes já sancionadas por esta Agência, fica claro que todas as obrigações impostas aos agentes regulados, considerados elementos essenciais, estão estritamente descritas no corpo da Resolução proposta. As infrações sancionadas aos agentes regulados quanto à comunicação de incidentes podem ser separadas em duas categorias:

Não comunicação de incidente: autuação por descumprimento da obrigação de comunicar incidentes

Comunicação fora do prazo estabelecido: caso o incidente seja comunicado à ANP fora dos prazos estabelecidos.

8.3. Na minuta proposta, as obrigações (i) de comunicar incidentes e (ii) os prazos estão expressos no corpo da Resolução, respectivamente: (i) no *caput* do Art. 3º e (ii) no § 1º do Art. 3º.

8.4. Reforça-se o caráter não coercitivo dos manuais uma vez que a falta, insuficiência ou incorreção de informações indicadas nos manuais para determinada tipologia são tratadas por meio de notificação ao agente regulado para complementação ou retificação do comunicado, conforme previsto no Art. 6º da minuta: "A ANP poderá, a qualquer tempo, exigir a correção ou a complementação das informações fornecidas na comunicação inicial de incidente." Somente caso esta notificação não seja observada pelo agente regulado é que este é passível de autuação, por descumprimento de notificação. A hipótese de sanção de um agente regulado por deixar de atender ao disposto nos Manuais, portanto, não se materializa.

8.5. Situação que merece destaque é a utilização dos atuais manuais para definir os prazos para a comunicação dos incidentes, uma vez que a resolução estabelecia que a comunicação deveria ser feita "imediatamente", termo aberto a interpretações pelo agente fiscalizador. Sendo assim, o formato da proposta corrige as eventuais fragilidades com a definição dos prazos para comunicação no corpo da Resolução.

8.6. Cabe ressaltar que a Resolução abrange todos os agentes regulados, ao passo que cada Manual de Comunicação de Incidentes é específico para determinado segmento e seu conjunto de agentes regulados, tendo sido elaborado pela UORG responsável pela fiscalização de Segurança Operacional deste segmento. Como exemplos de especificidades de determinado segmento refletidas no respectivo manual, listamos:

8.7. A revisão 3 do Manual de Comunicação de Incidentes de Exploração e Produção esclareceu que deveriam ser comunicados incidente ocorridos nas instalações não integrantes de área sob contrato, em função da edição da Resolução ANP nº 17/2015, que aprovou os Regulamentos Técnicos do Plano de Desenvolvimento de Campos de Produção e definiu as instalações como Integrantes ou Não Integrantes de Área sob Contrato.

8.8. A revisão 3 do Manual de Comunicação de Incidentes de Exploração e Produção definiu as tipologias de "*Falha estrutural em sistema de coleta ou escoamento da produção*" e "*Falha no riser de perfuração ou intervenção*", tendo em vista a entrada em vigor do Regime de Segurança Operacional de Sistemas Submarinos, instituído pela Resolução ANP nº 41/2015.

8.9. A revisão 3 do Manual de Comunicação de Incidentes de Exploração e Produção também definiu as tipologias de "*Falha do elemento do Conjunto Solidário de Barreira (CSB)*" e "*Parâmetro de monitoramento de CSB fora do limite de projeto*", tendo em vista a introdução do conceito de Conjunto Solidário de Barreiras (CSB) por meio da Resolução ANP nº 46/2016, que institui o Regime de Segurança de Integridade de Poços.

8.10. Assim como os manuais existentes foram elaborados em momentos distintos, motivados por especificidades do respectivo segmento, a necessidade de futuras revisões dos manuais também surgirá provavelmente em momentos diferentes para cada segmento, o que motivou sua não inclusão como anexos da Resolução.

9. PRAZO DE VACATIO LEGIS DA NOVA RESOLUÇÃO

9.1. Conforme o Manual para a Elaboração de Atos Normativos, o período de *vacatio legis* deve ser previsto nos atos normativos: (i) de maior repercussão; (ii) que demandem tempo para esclarecimentos ou exijam medidas de adaptação pela população; ou (iii) que exijam medidas administrativas prévias para a aplicação de modo ordenado.

9.2. A avaliação feita pelo Grupo de Trabalho é a de que as alterações propostas no ato normativo demandam tempo de adaptação pelos agentes regulados e pela administração pelos seguintes motivos:

- A diminuição do prazo de comunicação dos acidentes graves para 4 horas, para os agentes que não são do segmento de Exploração e Produção, pode requerer uma melhor estruturação dos seus setores de comunicação de incidentes, conforme explicado no item 7.8.3.

- Faz-se necessária a revisão dos manuais de comunicação de incidentes, devido à migração de disposições anteriormente contidas nesses documentos para a resolução, principalmente retirada dos prazos de comunicação de incidentes. É necessário que os manuais estejam revisados quando da entrada em vigor da nova resolução para que não coexistam documentos com orientações divergentes quanto a este ponto. Entende-se que, por oportunidade, outras modificações devam ser feitas pelas Uorgs, de forma a efetuar uma revisão geral dos manuais de comunicação, o que demanda um tempo considerável tendo em vista a importância de tais instrumentos.

9.3. Mediante este entendimento foi adotado um período de *vacatio legis*, ou seja, para estabelecimento da data de entrada em vigor da nova resolução, conforme o texto: "Esta Resolução entra em vigor após decorridos 180 dias de sua publicação oficial, podendo ser prorrogado por igual período mediante análise técnica da ANP."

9.4. O estabelecimento do período de *vacatio legis* de 180 dias foi sugerido pelo Instituto Brasileiro do Petróleo, organismo que congrega as empresas da área de petróleo e gás que operam no país, após apresentação da minuta da resolução em 19 de junho de 2018.

10. INTERFACE COM OUTROS ATOS NORMATIVOS

10.1. A Resolução ANP nº 44 de 2009 possui interface com outras resoluções da ANP, a saber:

10.2. Resolução ANP nº 43 de 2007

10.2.1. A Resolução ANP nº 43 de 2007 instituiu o Regime de Segurança Operacional para as Instalações de Perfuração e Produção de Petróleo e Gás Natural, portanto é aplicável somente ao segmento de Exploração e Produção. Neste Regime de Segurança Operacional, o Concessionário possui como responsabilidade determinar que o Operador da Instalação disponha de um sistema de gestão que atenda às práticas do Sistema de Gestão de Segurança Operacional instituído pela ANP (SGSO). Uma das práticas do SGSO é a PG 09, de Investigação de Incidentes, que descreve os requisitos que devem ser considerados para a condução da investigação de cada incidente ocorrido na instalação que seja afeto à Segurança Operacional.

10.2.2. Atualmente, a resolução dispõe que o Operador da Instalação é o responsável pela execução da investigação. Esse artigo não possui qualquer ponto de conflito com a resolução em revisão, uma vez que a minuta não menciona questões relativas a responsabilidade pela investigação, apenas pelo envio de documentos, que foi direcionada ao operador de contrato ou empresa autorizada, que vem a ser o agente regulado pela ANP.

10.2.3. Os demais requisitos relativos à condução das investigações foram analisados e conclui-se que não apresentam conflitos com o disposto na minuta.

10.2.4. Adicionalmente, a resolução ANP nº 43/2007 possui algumas definições que também são utilizadas na resolução ANP nº 44/2009, as quais foram avaliadas e consideradas pelo Grupo de Trabalho. Cabe ressaltar que o arcabouço regulatório de segurança operacional do E&P também se encontra atualmente em revisão, e participantes do Grupo de Trabalho da revisão da Resolução ANP nº 44 de 2009 também participam da revisão deste arcabouço, de forma que haverá alinhamento de conceitos e obrigações entre todas as resoluções que versam sobre segurança operacional no E&P.

10.3. **Resolução ANP nº 05 de 2014**

10.3.1. A Resolução ANP nº 05 de 2014 instituiu o Regulamento Técnico do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional para Refinarias de Petróleo, portanto aplica-se a somente este segmento. Esta contém a Prática de Gestão nº 9, relativa a Investigação de Incidentes, cujo requisito 9.2.1 dispõe que “A comunicação e o relatório de Incidentes encaminhado à ANP devem estar de acordo com a Resolução ANP nº 44, de 22 de dezembro de 2009, ou outra que venha a substituí-la”.

10.3.2. Os requisitos relativos à condução das investigações apresentados nesta resolução foram analisados e, de forma análoga à Resolução ANP nº 43 de 2007, não apresentaram conflitos com a minuta apresentada.

10.4. **Resolução ANP nº 52 de 2015**

10.4.1. A Resolução ANP nº 52 de 2015 estabelece a regulamentação para a construção, a ampliação e a operação de instalações de movimentação de petróleo, seus derivados, gás natural, inclusive liquefeito (GNL), biocombustíveis e demais produtos regulados pela ANP. Em seu artigo 34º institui: “O autorizatário comunicará imediatamente à ANP os incidentes definidos no art. 1º da Resolução ANP nº 44, de 22 de dezembro de 2009, na forma prescrita naquela Resolução ou regulamentação que vier a substituí-la”.

10.5. **Resolução ANP nº 734 de 2018**

10.5.1. A Resolução ANP nº 734, de 28/06//2018, que estabelece os requisitos necessários à outorga da autorização para o exercício da atividade de produção de biocombustíveis e da autorização de operação da instalação produtora de biocombustíveis, descreve no inciso II, do artigo 24, a obrigatoriedade do produtor de biocombustíveis de atender à Resolução ANP nº 44, de 22 de dezembro de 2009.

10.6. **Resolução ANP nº 852 de 2021**

10.6.1. A Resolução ANP nº 852, de 23/09/2021, que disciplina o exercício da atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural (refino de petróleo, processamento de gás natural, formulação de gasolina e óleo diesel e produção de derivados de petróleo e gás natural em central petroquímica), seu armazenamento, sua comercialização e a prestação de serviço, por meio da outorga de autorização de operação da instalação produtora, descreve no inciso I, do artigo 32, a obrigatoriedade do produtor de derivados de petróleo e gás natural de atender à Resolução ANP nº 44, de 22 de dezembro de 2009.

11. **ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO**

11.1. Uma vez que a minuta proposta não institui novas obrigações aos agentes regulados, não foi identificada qualquer necessidade de mudança na atual estratégia de fiscalização e monitoramento adotada pelas Uorgs envolvidas no recebimento e análise dos dados de incidentes.

11.2. Quanto à implementação da resolução revisada, o item a seguir apresenta as ações julgadas necessárias pelo grupo de trabalho para que a minuta de resolução conforme proposta atinja os objetivos pretendidos.

12. **RECOMENDAÇÕES DO GRUPO DE TRABALHO**

12.1. A participação no Grupo de Trabalho propiciou que as áreas envolvidas realizassem enriquecedora troca de experiências e discussão de temas afetos à Segurança Operacional. Durante o curso do trabalho realizado, o

grupo levantou diversas ações recomendadas que, mesmo não fazendo parte do escopo do trabalho para revisão da resolução, fazem-se necessárias para a plena implementação do ato normativo proposto, propiciando uma atuação mais efetiva pela ANP no cumprimento de sua missão institucional.

12.2. **Revisão dos Manuais de Comunicação de Incidentes das diversas áreas**

12.2.1. Objetivos:

- Retirar dos Manuais possíveis itens conflitantes com a resolução, como por exemplo os prazos de comunicação;

- Alinhar os conceitos praticados nos Manuais aos adotados na resolução, que foram amplamente discutidos entre todas as áreas com atribuição de atuar sobre incidentes.

12.3. **Adoção de sistema de comunicação de incidentes único para todas as áreas da ANP**

12.3.1. Objetivos:

- Propiciar uma tratativa homogênea por parte de todas as áreas que atuam sobre incidentes. Atualmente, apenas a SSM dispõe de sistema informatizado para recebimento de comunicados de incidentes – SISO-Incidentes – cuja utilização não pode ser estendida às demais áreas da ANP devido a limitações do próprio sistema. Por esse motivo, a SSM é a única área da ANP que dispõe de um banco de dados de incidentes, o que possibilita utilizar tais dados para diversas finalidades. Foi consenso entre os participantes do grupo de trabalho que a adoção de um sistema informatizado possibilita diversas vantagens, tais como uma atuação mais célere. A construção de um banco de dados de incidentes possibilita a utilização dos dados para as mais diversas finalidades.

Cabe ressaltar que foi realizado pela SSM, projeto de especificação de um novo sistema para substituir o atual sistema SISO-Incidentes, o qual seria capaz de atender a todas as UORGs que recebem comunicação de incidentes, no entanto, o projeto foi paralisado por motivos de priorização de outras demandas de sistemas, e sua codificação por meio de empresa especializada não foi contratada.

- Atender a sugestões enviadas pelos agentes regulados, que reivindicam que a utilização do SISO seja estendida aos demais segmentos regulados.

12.4. **Melhoria no acesso à área de Comunicação de Incidentes na página inicial da ANP**

- Inclusão de link específico para Comunicação de Incidentes na página principal da ANP contendo abas para as áreas de interesse, onde seriam encontrados os respectivos Manuais de Comunicação de Incidentes e procedimentos de comunicação adotados pelas UORGs.

13. **CONCLUSÃO**

13.1. O trabalho de revisão da Resolução ANP nº 44 de 2009, que resultou na minuta anexa a esta Nota Técnica, foi realizado com participação de todas as superintendências envolvidas no recebimento de comunicados de incidentes e é fruto de um processo de análise e melhoria contínua das resoluções da ANP, alinhado aos objetivos estratégicos da agência.

13.2. O processo regulatório foi realizado com ampla participação das partes interessadas e seguindo as boas práticas regulatórias vigentes. A tomada de decisão foi baseada em evidências, analisando-se as opções regulatórias existentes e utilizando-se de uma ampla gama de dados para subsidiar a opção escolhida. Para tal, foi realizada ampla análise do problema regulatório e das alternativas existentes para seu enfrentamento, na Análise de Impacto Regulatório realizada em documento específico (ref. [18]), que concluiu que a revisão da norma vigente seria a opção mais adequada frente ao cenário regulatório caracterizado.

13.3. Para a fundamentação das alterações propostas, foi seguido o roteiro analítico proposto pela Procuradoria Federal junto à ANP através do Memorando Circular da referência [11]. Todas as etapas propostas no referido documento foram realizadas, e encontram-se evidenciadas nesta Nota Técnica conforme o respectivo item mostrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Etapas do roteiro analítico e respectivo item desta Nota Técnica

Etapas do roteiro analítico	Item da Nota Técnica
1) Identificação do problema regulatório	10.1. Definição do problema regulatório

2) Identificação dos atores ou grupos afetados	6. Atores afetados
3) Identificação da base legal que ampara a ação da agência	7. Fundamentação legal
4) Definição dos objetivos	5. Motivação da revisão
5) Descrição das possíveis alternativas	10.2. Análises das opções regulatórias
6) Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas	13. Principais alterações realizadas e possíveis impactos, consolidados em 13.8. Resumo dos impactos das mudanças propostas
7) Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento	16. Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

13.4. O impacto das alterações propostas foi analisado a partir de três aspectos: impacto para os agentes regulados, para a ANP e para a segurança operacional. Os impactos foram analisados considerando critérios objetivos. O resultado desta avaliação foi sumarizado em uma tabela, através da qual é possível observar que a minuta proposta tem o potencial de trazer significantes melhorias para a segurança operacional das operações dos agentes regulados.

13.5. Pelo exposto, com os fundamentos amplamente explorados, recomenda-se a submissão à Diretoria Colegiada da ANP da minuta de resolução que estabelece o procedimento para a comunicação de incidentes e envio de relatórios de investigação de incidentes pelos operadores de contrato de exploração e produção e pelas empresas autorizadas a exercer as atividades da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis, em substituição à Resolução ANP nº 44/2009.

13.6. **Com o objetivo de colher as contribuições da sociedade para a melhoria da norma, propõe-se a realização de Audiência Pública, precedida de Consulta Pública, com prazo de 30 dias para recebimento formal de manifestação da sociedade, contados a partir da publicação do Aviso da Audiência Pública.**

14. ANEXOS

[1] Minuta de Resolução (SEI [1690387](#))

[2] Contribuições recebidas na coleta de sugestões iniciais (SEI [1690388](#))

[1] GUIDANCE NOTES ON THE INVESTIGATION OF MARINE INCIDENTS, American Bureau of Shipping, junho de 2005 (revisado em fevereiro de 2014)



Documento assinado eletronicamente por **ABRAO ANTONIO JUNIOR, Coordenador Geral de Autorizações de Distribuição e Logística**, em 19/10/2021, às 10:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOHNY SOARES CORREA, Coordenador de Segurança Operacional de Instalações de Produção de Combustíveis**, em 19/10/2021, às 10:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO FELIPPE SILVA, Especialista em Regulação**, em 19/10/2021, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **BRUNA ROCHA RODRIGUES, Coordenadora de Desempenho Operacional**, em 19/10/2021, às 19:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ERICA VANESSA ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA, Assessora Técnica III**, em 26/10/2021, às 16:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **DANIELA GONI COELHO, Coordenadora Geral de Incidentes e Desempenho Operacional**, em 18/11/2021, às 17:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1577791** e o código CRC **76B39DB8**.

Observação: Processo nº 48610.009186/2017-67

SEI nº 1577791

Criado por [dcoelho](#), versão 148 por [brodrigues](#) em 18/10/2021 19:44:03.