

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

-

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGURANÇA OPERACIONAL E MEIO AMBIENTE

## **ANEXO 1 DA NOTA TÉCNICA Nº 7/2021/SSM/ANP-RJ (1130540)**

### **MONITORAMENTO DOS RESULTADOS DA RESOLUÇÃO ANP Nº 37/2015**

#### **1. METODOLOGIA**

A fim de identificar o problema regulatório a ser enfrentando, foi realizado um diagnóstico dos resultados da Resolução ANP nº 37/2015, no período de 2015 (publicação) a 2019, visando identificar hipóteses de alto custo regulatório para a ANP, pouco efeito prático ou pouco benéfico, e/ou de alocação de recursos humanos incompatíveis.

O ano de 2020 não foi utilizado no diagnóstico, pois o art. 25 da Resolução ANP nº 816 de 2020 suspendeu os prazos para encaminhamento de documentação de comprovação do saneamento de não conformidades de segurança operacional, previstos no art. 7º da Resolução ANP nº 37 de 2015.

Neste sentido, foram levantados dados das atividades desenvolvidas ao longo do período de referência, identificação de não conformidades, hipóteses de saneamento e de lavratura de Auto de Infração. Para esta última hipótese, buscou-se identificar o fundamento da autuação.

Por fim, foi realizada pesquisa qualitativa com colaboradores e ex-colaboradores da SSM/ANP, e ainda, a entrevista com alguns destes.

#### **2. ANÁLISE DE DADOS**

##### **2.1. Não Conformidades: identificação e saneamento**

Considerando-se a série histórica a partir de 2009, a SSM já identificou mais de 7.000 (sete mil) não conformidades decorrentes de auditorias realizadas junto aos agentes regulados, a maioria de natureza moderada e grave, conforme observa-se graficamente a seguir, em valores absolutos e em percentagem, respectivamente.

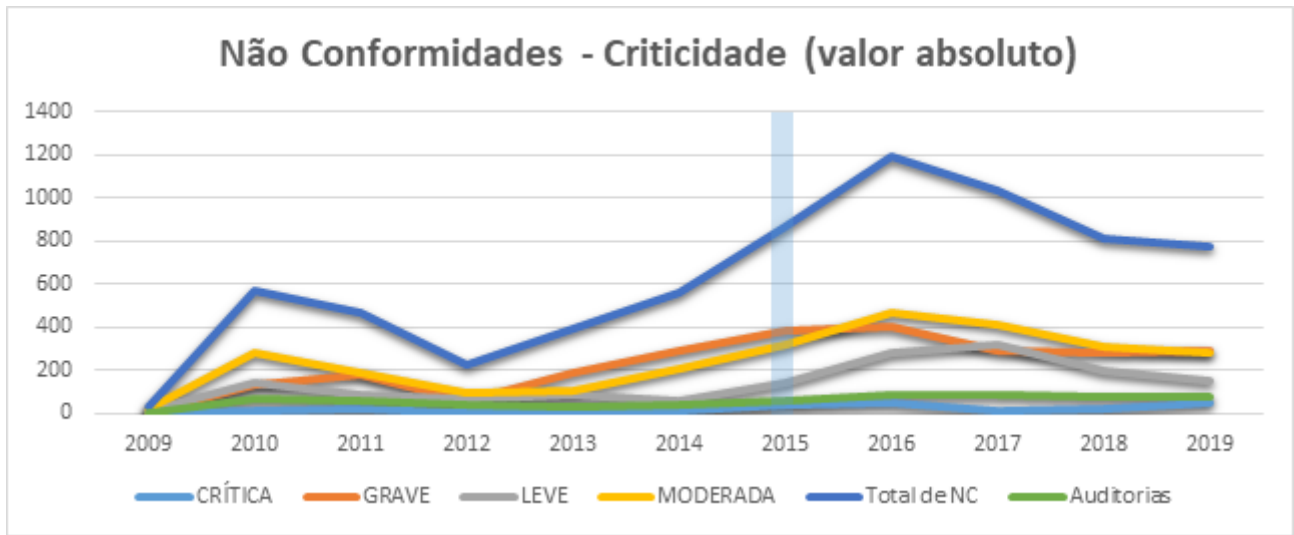


Figura 1 – Não conformidades identificadas pela ANP em auditorias desde 2009, por criticidade, em valores absolutos. Destaque (em azul claro) para o início da vigência da Resolução ANP nº 37/2015 no ano de 2015. Fonte: SSM.

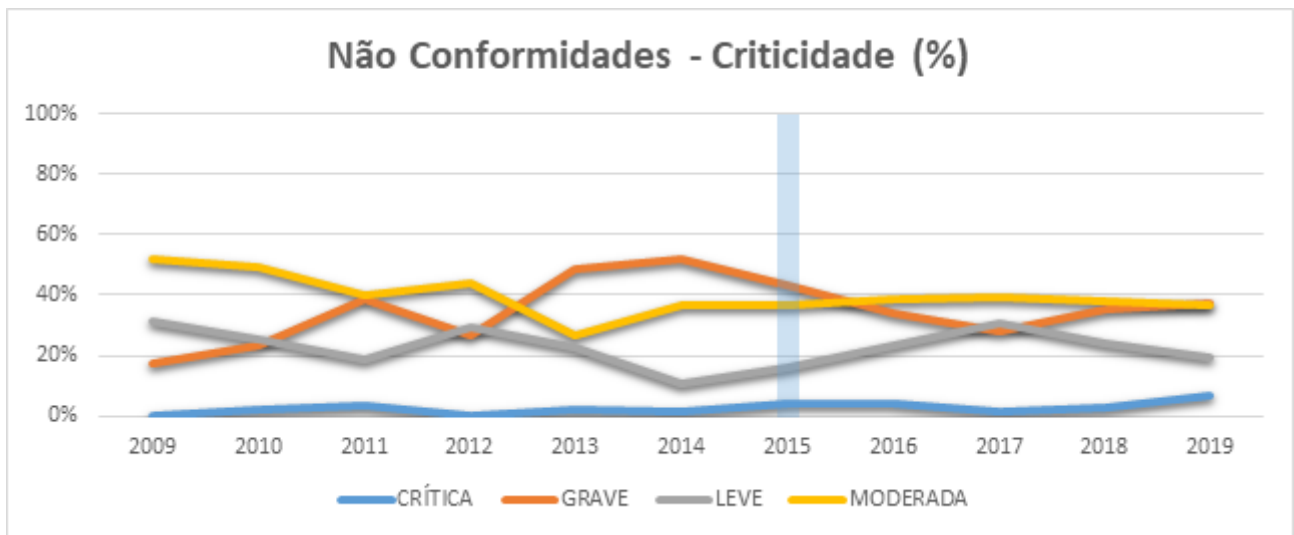


Figura 2 – Não conformidades identificadas pela ANP em auditorias desde 2009, por criticidade, em percentual. Destaque (em azul claro) para o início da vigência da Resolução ANP nº 37/2015 no ano de 2015. Fonte: SSM.

Ao avaliar o número de não conformidades identificadas por auditoria, chega-se a uma média histórica de aproximadamente 11 por auditoria, com um forte incremento a partir de 2013 e tendência de estabilização em torno de 10 não conformidades, conforme gráfico abaixo.

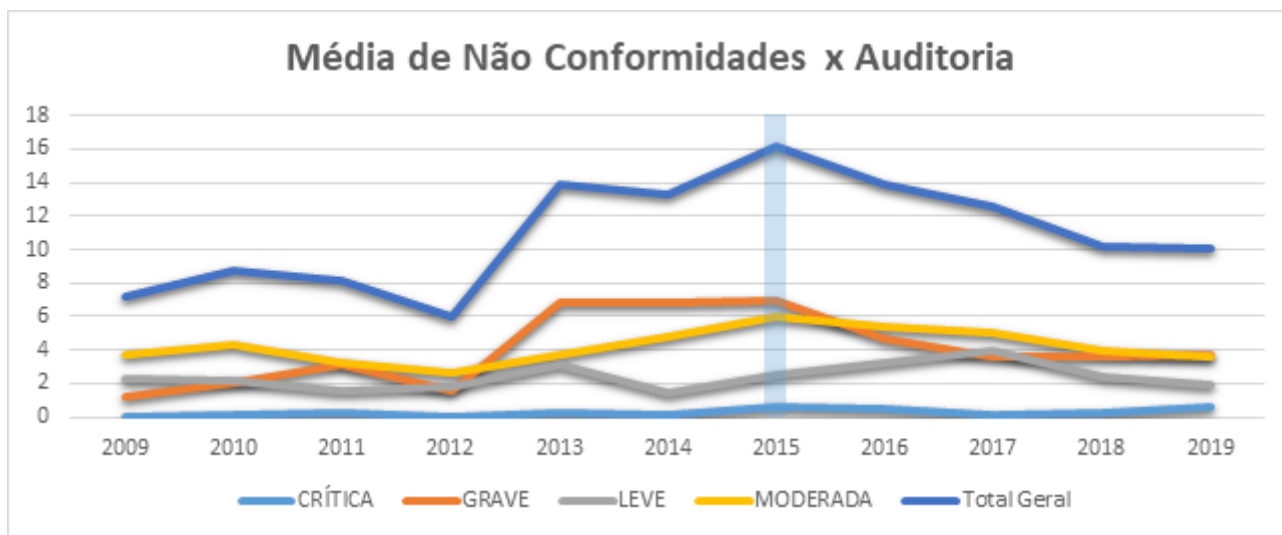


Figura 3 – Média histórica de não conformidades identificadas pela ANP por auditoria por ano. Destaque (em azul claro) para o início da vigência da Resolução ANP n° 37/2015 no ano de 2015. Fonte: SSM.

Quanto ao status dessas não conformidades identificadas em auditoria, verifica-se que a maioria delas foram sanadas pelo agente regulado responsável, sendo um indicador seguro de eficiência da fiscalização baseada em identificação de não conformidades.

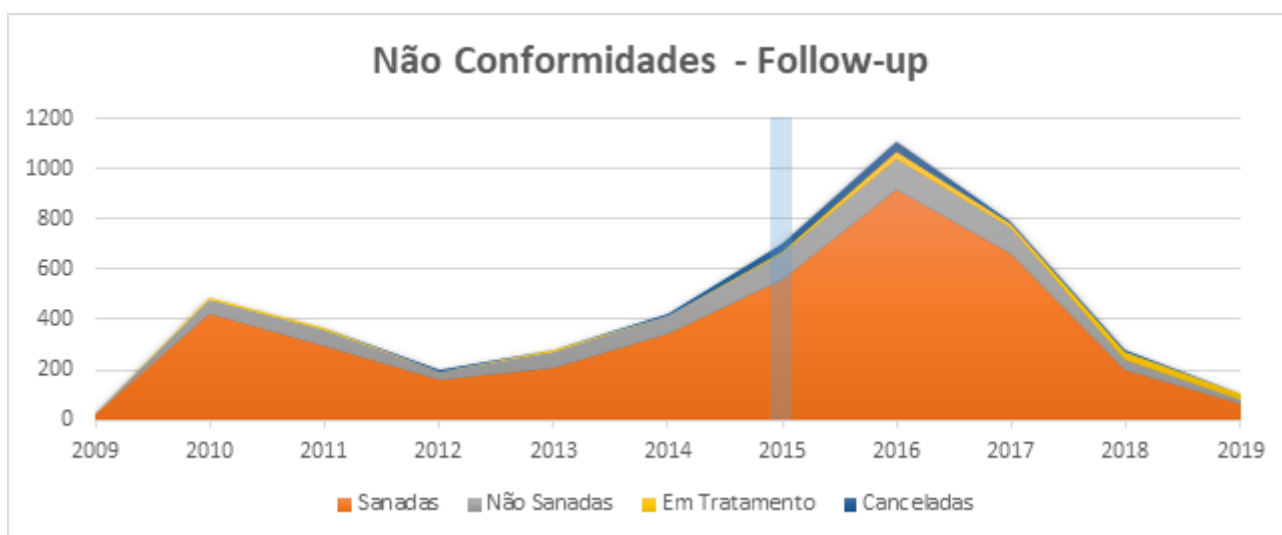


Figura 4 – Situação das não conformidades identificadas pela ANP em auditorias, após follow-up. Destaque (em azul claro) para o início da vigência da Resolução ANP n° 37/2015 no ano de 2015. Fonte: SSM.

## 2.2. Não Conformidades: Plano de Ação

Embora a expressão “plano de ação” não esteja definida na Resolução ANP n° 37/2015, é uma terminologia adotada desde 2007 pela Resolução ANP n° 43/2007. De todo modo, os requisitos dos parágrafos e incisos do art. 8º da Resolução ANP n° 37/2015 sugerem o conceito do plano de ação: ferramenta de gestão utilizada pelo agente regulado quando ele entender ser impossível o adequado saneamento de uma não conformidade dentro do prazo inicialmente fixado, composto por um conjunto de ações corretivas e preventivas compatíveis com o risco verificado e objetivamente capazes de sanar uma não conformidade.

Conforme prescrito no art. 8º da Resolução ANP n° 37/2015, o plano de ação foi concebido como ferramenta de uso em casos excepcionais, senão vejamos:

*Art. 8º Em casos excepcionais, em que ficar comprovada a impossibilidade do adequado saneamento da Não Conformidade no prazo fixado, o Agente Regulado poderá, justificadamente, apresentar plano de ação.*

Esse ponto em específico merece especial atenção, pois conforme se vê nos gráficos a seguir, o efeito prático da norma foi justamente o contrário do pretendido, ou seja, o plano de ação passou de medida excepcional para instrumento de uso corriqueiro pelos agentes regulados. Assim, atingiu em 2019 uma participação próxima a 50% no estoque de não conformidades identificadas no ano.

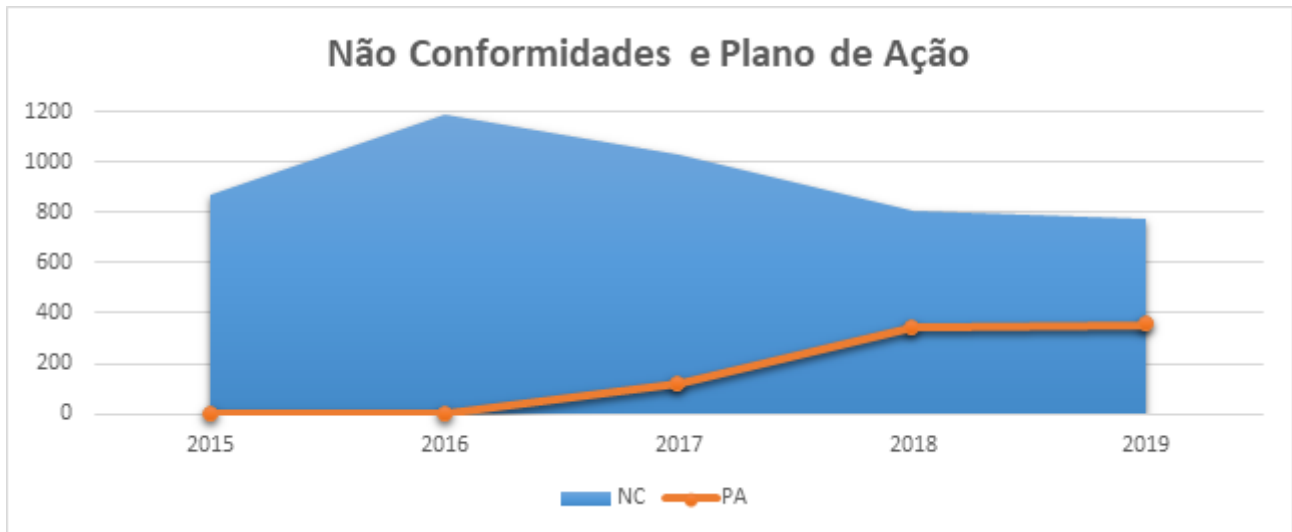


Figura 5 – Não conformidades identificadas pela ANP em auditorias e planos de ação recebidos, em valores absolutos. Fonte: SSM.

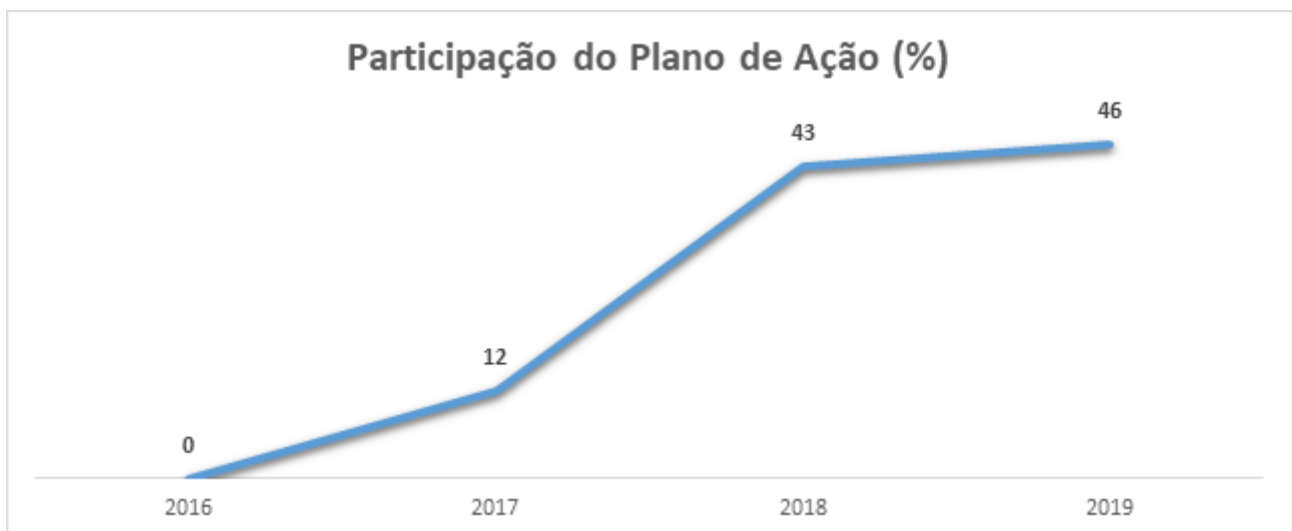


Figura 6 – Representatividade do Plano de ação frente ao total de não conformidades (%). Fonte: SSM.

Desde a publicação da Resolução ANP nº 37/2015, observa-se que a tendência de emprego do plano de ação pelos agentes regulados é de aumento a cada ano. Este fato é evidenciado mesmo diante de um cenário de queda do número de não conformidades por auditoria, conforme observado na Figura 3. Ou seja, ainda que haja um número menor de não conformidades a serem sanadas pelos operadores, os agentes regulados estão utilizando cada vez mais essa ferramenta que deveria ser empregada somente quando for impossível o adequado saneamento de uma não conformidade dentro do prazo inicialmente fixado.

Com relação à criticidade da não conformidade associada, percebe-se uma predominância de planos de ação associados a não conformidades graves e moderadas, conforme pode ser visualizado nos gráficos a seguir.

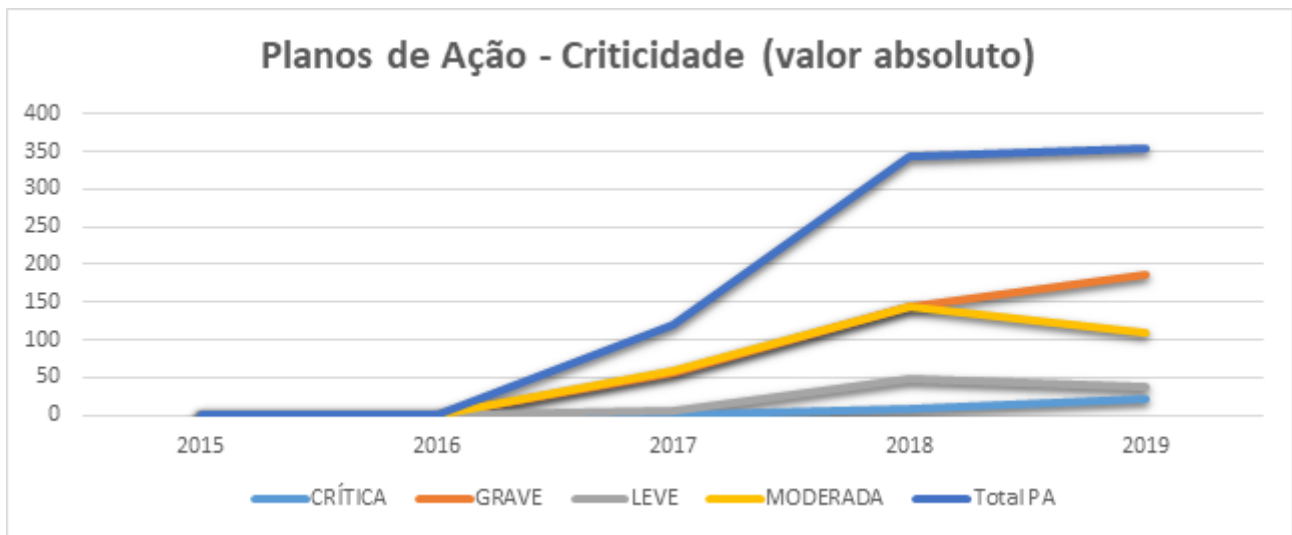


Figura 7 – Planos de ação submetidos à ANP por criticidade da não conformidade associada, em valores absolutos. Fonte: SSM.

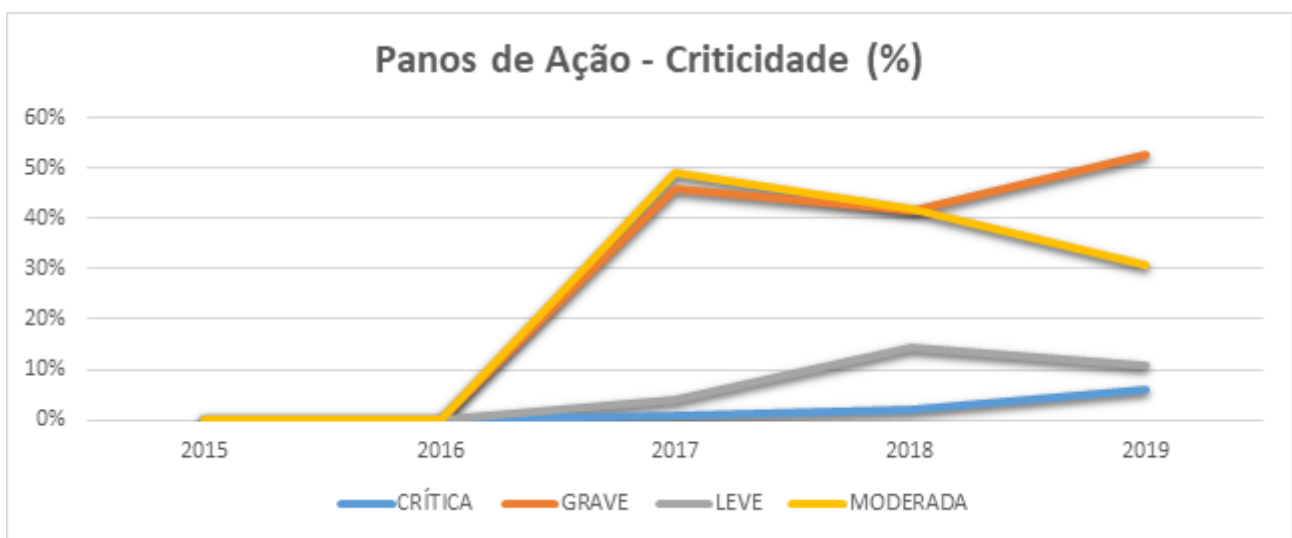


Figura 8 – Planos de ação submetidos à ANP por criticidade da não conformidade associada, em percentual. Fonte: SSM.

Quanto maior a criticidade da não conformidade, menor é o prazo para saneamento estabelecido na Resolução ANP nº 37/2015. Logo, os planos estão sendo utilizados pelos agentes regulados em grande parte para não conformidades cujo prazo fixado é mais curto, como mera ferramenta de prorrogação de prazo.

No tocante à situação quanto ao deferimento, quase todos os planos de ação submetidos à ANP foram deferidos, conforme facilmente visualizado no gráfico abaixo, sendo bastante raros os casos de não deferimento.



Figura 9 – Planos de ação submetidos à ANP por situação quanto ao deferimento. Fonte: SSM.

Em 2018 e 2019 foram apresentados cerca de 350 planos de ação em cada ano. Significa dizer que são apresentados mais de 13 planos de ação a cada 10 dias úteis. A carga administrativa em processar a informação de cada plano é expressiva, porém sem representação de impacto positivo imediato para a segurança operacional. Há uma oportunidade para converter o tempo necessário para recepcionar, organizar, analisar, redigir pareceres e comunicar deferimento/indeferimento dos planos em ações de fiscalização ou outras análises que representem impacto mais relevante e efetivo para a segurança operacional.

Da análise dos dados e informações apresentadas acerca do plano de ação, fica evidente que:

- planos de ação não estão sendo utilizados pelos agentes regulados apenas em casos excepcionais, mesmo com queda no número de não conformidades.
- carga de trabalho administrativa da ANP para analisar os planos é expressiva, sem impacto evidente para a melhoria da segurança operacional.
- são raros os casos de indeferimentos.

Entende-se ainda que a fase de envio do plano de ação é precoce, no sentido de que não há informação suficiente para avaliar a sua efetividade. Por outro lado, a responsabilidade de sanar o desvio é do agente regulado, sendo que o deferimento de um plano de ação pela Agência pode sugerir um grau de responsabilidade que a ANP não possui na governança do sistema de gerenciamento de segurança operacional aplicado na instalação fiscalizada.

### 2.3. Lavratura de Autos de Infração

Revisitando o total de Autos de Infração lavrados no âmbito da fiscalização da SSM, percebe-se um forte incremento na quantidade de infrações verificadas no período 2015-2016, coincidindo com o início da vigência da Resolução ANP nº 37/2015, seguida de um decréscimo significativo no ano seguinte, mantendo-se a média de auditorias realizadas, conforme gráfico a seguir.

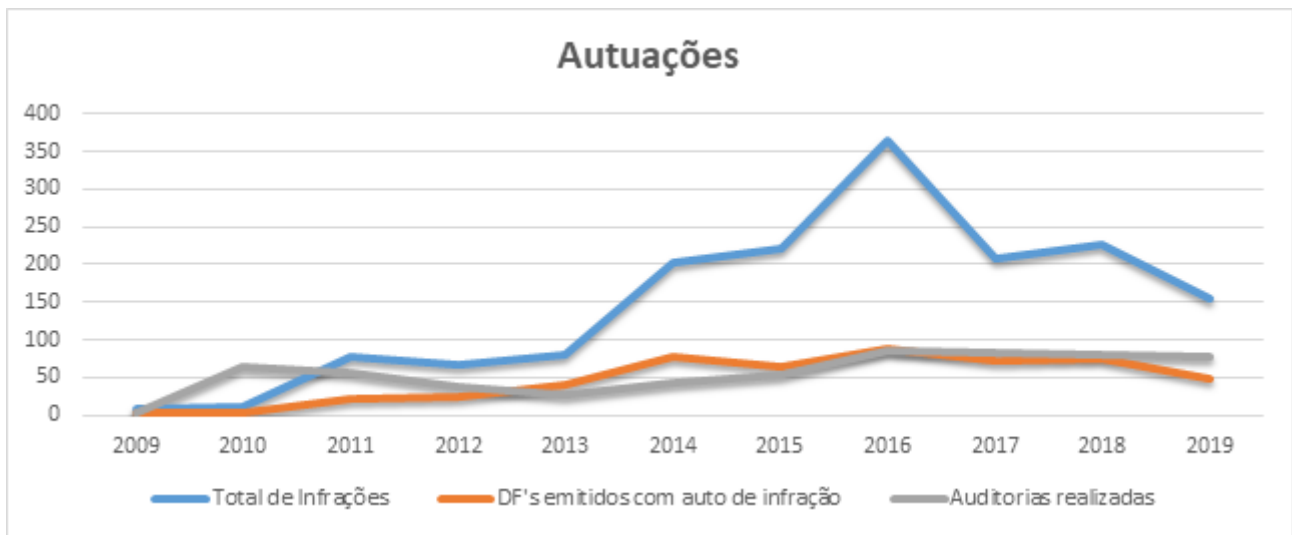


Figura 10 – Evolução do total de autos de infração lavrados por ano pela SSM. Fonte: SSM.

Quando comparadas as curvas que representam a evolução do total de autos de infração e do total de não conformidades verificadas nas auditorias realizadas pela SSM, resta nítida a relação de estreita semelhança e proporcionalidade, principalmente no período 2012-2019, não sendo percebida alteração significativa na curva normalizada em decorrência da vigência da Resolução ANP n° 37/2015, conforme gráficos a seguir.

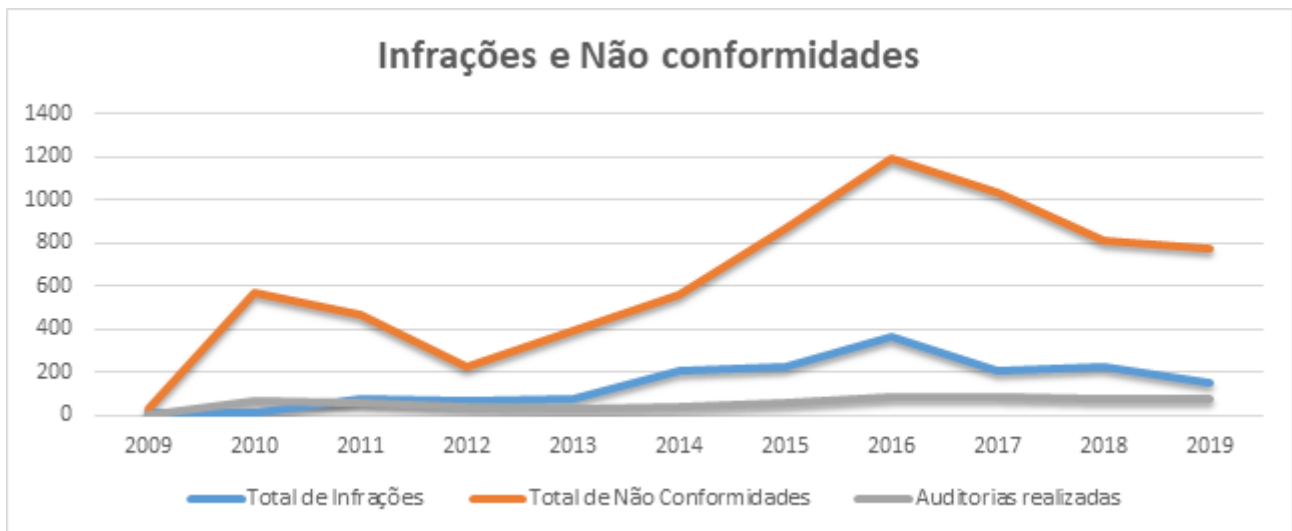


Figura 11 – Comparação entre o total de autos de infração lavrados por ano pela SSM e o total de não conformidades identificadas pela ANP em auditorias por ano. Fonte: SSM.

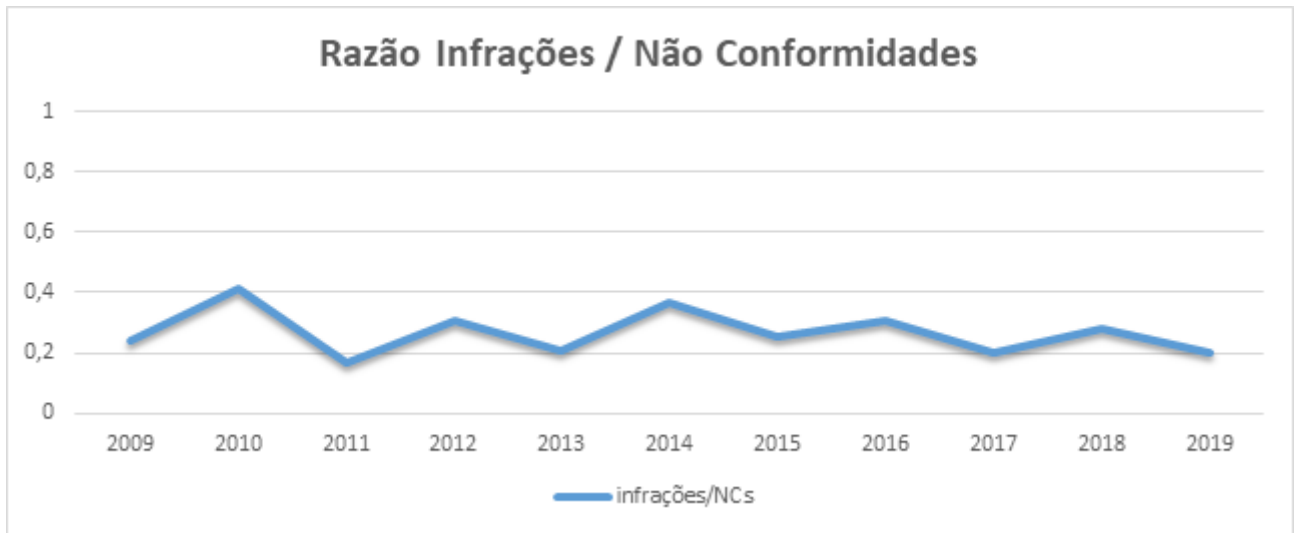


Figura 12 – Razão entre o total de autos de infração lavrados por ano pela SSM e o total de não conformidades identificadas pela ANP em auditorias por ano. Fonte: SSM.

#### 2.4. Notificação de Segurança

As Notificações de Segurança previstas no art. 9º da Resolução ANP n° 37/2015 passaram a ser efetivamente expedidas em 2017, com a organização de instalações e concessões em agrupamentos para fins de auditoria de segurança operacional. Conforme observa-se no gráfico a seguir, a expedição de notificações de segurança tem aumentado proporcionalmente na comparação com o total de auditorias realizadas.

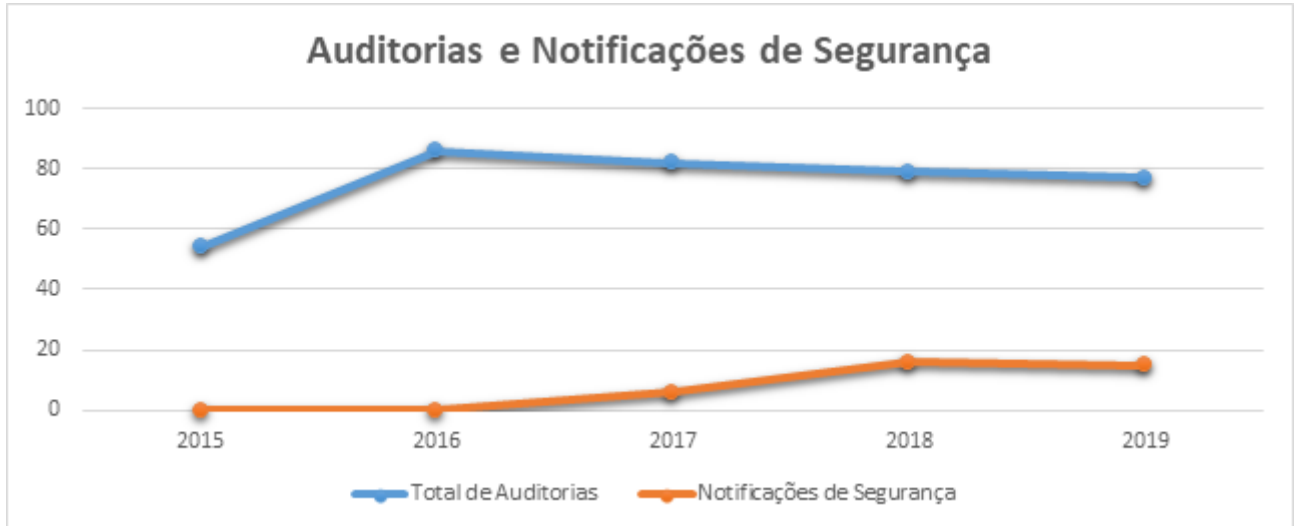


Figura 13 – Expedição de notificações de segurança em função do total de auditorias realizadas pela ANP. Fonte: SSM.

#### 2.5. Recomendação de Segurança

Não há histórico de expedição de Recomendações de Segurança desde a publicação da Resolução ANP n° 37/2015.

### 3. PESQUISA DE OPINIÃO



### 3.1. Aplicação de questionário

A fim de dimensionar o escopo da revisão da Resolução ANP nº 37/2015, foi aplicado questionário online por meio do aplicativo Microsoft Forms, direcionado aos colaboradores e ex-colaboradores da SSM com o histórico de experiência em auditoria e/ou processos sancionatórios no âmbito da segurança operacional. O mesmo ficou disponível para preenchimento inicialmente entre 08/04/2020 e 24/04/2020, e após solicitações da equipe, teve sua última manifestação recebida em 29/06/2020, totalizando a participação de 25 colaboradores.

O questionário consistiu em 15 perguntas, sendo 11 perguntas de múltipla escolha, e 4 questões discursivas, com foco em pontos gerais e específicos da Resolução ANP nº 37/2015. O questionário aplicado compõe o ANEXO 2 da Nota Técnica nº 7/2021/SSM/ANP-RJ (SEI 1130540).

As perguntas objetivas buscaram a opinião dos colaboradores a respeito de diversos pontos da Resolução ANP nº 37/2015, como por exemplo a forma atual de classificação de não conformidade (68% entendem que não deve ser alterada), possibilidade de reconsideração da decisão de saneamento em auditoria posterior (72% concordam com a possibilidade), lavratura imediata de auto de infração em ação de fiscalização para investigação de incidente (88% discordam do estabelecido no art. 5º, III), lavratura imediata de auto de infração quando for verificada para a mesma instalação ou unidade operacional Não Conformidade por violação da mesma referência normativa indicada no relatório da ação de fiscalização (76% entendem que a redação do art. 5º, V não é satisfatória).

Em relação aos campos dissertativos, foi solicitado que os participantes listassem três pontos positivos da Resolução ANP nº 37/2015. Dentre os pontos apresentados, destaca-se a segurança jurídica, uma vez que a Resolução teve o condão de normatizar procedimentos que careciam de respaldo legal. Merece menção também o caráter orientativo das ações de fiscalização, bem como a criação da hipótese de apresentação de plano de ação, considerando que tais pedidos já existiam na prática, sem que houvesse diretrizes para a sua apreciação. Por fim, a criação das chamadas medidas de abrangência, Notificação e Recomendação de Segurança também figuraram entre os três pontos de melhoria mais comentados.

Indagou-se, ainda, quanto aos pontos negativos da Resolução ANP nº 37/2015. Apesar de a criação do plano de ação ter sido considerado por alguns como um ponto positivo, a carga de trabalho a ele relacionada, bem como a necessidade de envio e análise das evidências de tratamento das não conformidades foram objeto de muitas críticas. Muita ênfase foi dada também à autuação na hipótese alcinha de “reincidência”, isto é, nos termos do artigo 5º, inciso V, mesmo quando não conformidade tenha sido considerado sanada.

Tal qual o plano de ação, a Notificação e a Recomendação de Segurança foram apontados como pontos positivos e negativos. Quanto aos últimos, os comentários variaram desde serem consideradas desnecessárias, até ao rigor excessivo para sua expedição. Por fim, a definição de Causa-raiz e de Tratamento Abrangente e Preventivo também foi objeto de críticas, por não se encontrarem alinhados com SGSO e normas da ISO.

Para a pergunta, qual os itens da Resolução nº 37/2015 considerados mais críticos/prioritários para a revisão, verificou-se um reflexo da pergunta anterior, com a maioria das respostas apontando para (i) autuação por reincidência, prevista no inciso V do artigo 5º, (ii) alinhar conceitos com outros atos normativos, em especial, o conceito de ação corretiva e tratamento abrangente, (iii) supressão ou alteração da Notificação e da Recomendação de Segurança, e (iv) tratamento das medidas cautelares.

Em relação às sugestões de melhoria, foram objeto do maior número de comentários: (i) a eliminação da necessidade de encaminhar evidências de que foram sanadas as não conformidades; (ii) a eliminação ou reformulação do plano de ação; (iii) redefinição da hipótese de autuação por reincidência; (iv) autuações em caso de investigação de incidente, (v) definição de não conformidade grave, moderada e leve. Alguns colaboradores apontaram ainda: (i) revisão dos prazos para saneamento, (ii) menção ao Alerta de Segurança, (iii) criar a hipótese de cancelamento da não conformidade.

Por fim, indagou-se sobre a importância da revisão da Resolução nº 37/2015, em uma escala de 1 a 10, sendo 1 menor importância e 10 maior importância. Obteve-se a média 7,96. Já para a pergunta da importância desta norma para a rotina de trabalho, sendo 1 o menor impacto e 10 o maior impacto, obteve-se também a média 7,96.

### 3.2. Entrevista com colaboradores da SSM

A fim de complementar e dar maior fidedignidade às respostas do formulário, foram realizadas 21 entrevistas com colaboradores da SSM entre os meses de abril e junho de 2020. Estas entrevistas tiveram duração média de 1h e versaram sobre a percepção do colaborador a respeito da Resolução ANP nº 37/2015, sob os aspectos operacionais, regulatórios, jurídicos, contextualização histórica da resolução e temas correlatos, sempre direcionadas aos conhecimentos técnicos de cada colaborador. Destacamos alguns pontos importantes discutidos e identificados nas entrevistas para melhor avaliação ao longo do processo de revisão da Resolução ANP nº 37/2015, além dos citados na seção anterior:

- Definir todas as espécies de não conformidades;
- Avaliar necessidade de se estabelecer prazo para Não Conformidade Crítica;
- Sugestão do fim da obrigatoriedade do envio documental e do fim da aprovação do plano de ação pela ANP;
- Possibilidade de a resolução prever o cancelamento de uma Não Conformidade;
- Necessidade de harmonização entre os diferentes instrumentos regulatórios.

### 4. CONCLUSÃO

Todas as análises e dados ora apresentados mostraram-se fundamentais na correta identificação, definição e descrição do problema regulatório, conforme apresentado no corpo da Nota Técnica nº 7/2021/SSM/ANP-RJ (SEI 1130540).



Documento assinado eletronicamente por **LAIS PALAZZO ALMADA, Assessora Técnica de Processos e Infrações**, em 02/02/2021, às 18:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MOISES VIEIRA PINTO, Especialista em Geologia e Geofísica**, em 02/02/2021, às 18:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **THIAGO DA SILVA PIRES, Coordenador Geral de Regulação de Segurança Operacional**, em 02/02/2021, às 18:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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](http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1131990** e o código CRC **0D349635**.

