



**ANÁLISE DO PARECER ANALÍTICO DE REGRAS
REGULATÓRIAS Nº 20/COGEN/SEAE/MF, DE 31 DE
MAIO DE 2012, SOBRE A CONSULTA PÚBLICA
ANP Nº 05/2012, REFERENTE À INSTITUIÇÃO DO
REGIME DE SEGURANÇA OPERACIONAL PARA AS
REFINARIAS DE PETRÓLEO AUTORIZADAS PELA
ANP**

**Coordenadoria de Defesa da Concorrência
e
Superintendência de Refino e Processamento de Gás Natural**

FEVEREIRO 2013



Nota Técnica Conjunta nº 001/2013-CDC-SRP

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 2013.

ASSUNTO: ANÁLISE DO PARECER ANALÍTICO DE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 20/COGEN/SEAE/MF, DE 31 DE MAIO DE 2012, SOBRE A CONSULTA PÚBLICA ANP Nº 05/2012, REFERENTE À INSTITUIÇÃO DO REGIME DE SEGURANÇA OPERACIONAL PARA AS REFINARIAS DE PETRÓLEO AUTORIZADAS PELA ANP

I – INTRODUÇÃO

Trata-se da instituição do Regime de Segurança Operacional para as refinarias de petróleo autorizadas pela ANP de acordo com a Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010.

Consta no processo a proposição por parte da SRP de realização de Consulta e Audiência Públicas para fins de instituição do Regime de Segurança Operacional para as refinarias de petróleo autorizadas pela ANP.

Na fase de Consulta Pública foi enviado à Diretoria-Geral da ANP Ofício da SEAE, encaminhando o Parecer Analítico nº 20/COGEN/SEAE/MF de Regras Regulatórias epigrafado, da Secretaria de Acompanhamento Econômico, no Ministério da Fazenda. Referido documento traz a manifestação da SEAE, nos termos do art. 19, da Lei 12.529/2011, que, dentre outras considerações, em suas considerações finais sugere que a ANP torne público: *“(i) os documentos que embasaram a presente resolução; (ii) os custos estimados para as empresas implantarem o SGSO, com avaliação de possíveis barreiras à entrada; (iii) a identificação dos agentes afetados pela regulação; (iv) a apresentação de medidas alternativas e a fundamentação das causas que as invalidam; e (v) a avaliação de eventuais impactos distributivos, se for o caso (os ganhos e as perdas decorrentes das medidas propostas e os agentes associados ou, eventualmente, a identificação da neutralidade para os agentes do setor).”*

À luz do exposto, a presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela Coordenadoria de Defesa da Concorrência (CDC) e pela Superintendência de Refino e Processamento de Gás Natural (SRP) da ANP, tem o objetivo de oferecer resposta às considerações encaminhadas pela SEAE.

II – CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS ACERCA DO PARECER ANALÍTICO DE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 20/COGEN/SEAE/MF

Primeiramente, cabe destacar ser fundamental que todo ato administrativo – no caso em tela a Resolução da ANP – quando calcado na discricionariedade técnica, esteja fundamentado em necessidades públicas e tenha motivação técnica, ponderando, pois, os diversos fatores e suas conseqüências. De fato, é necessária a fundamentação técnica, sob o risco do ato eivar-se não na discricionariedade, mas na arbitrariedade, conforme ensina MARÇAL JUSTEN FILHO:

“Na hipótese de discricionariedade, a atribuição pela norma de autonomia de escolha para o agente não significa ausência de controle ou limites. Para que a decisão seja válida, é indispensável que o agente exponha de público as razões que conduziram a uma dentre as diversas escolhas possíveis, inclusive indicando a ponderação entre os possíveis resultados. Decisão discricionária não motivada é ato arbitrário, desconforme ao direito(...) Equivale à ausência de motivação a invocação formal à competência do agente ou à existência em abstrato de uma norma legal.” (In “Curso de Direito Administrativo”, São Paulo: Ed. Saraiva. 2005, págs.258-259).

Nessa esteira, forçoso trazer à baila a necessidade de motivação técnica para as diversas alterações propostas para a Resolução nº 16/2010.

II.1 - DOS DOCUMENTOS QUE EMBASARAM A PRESENTE RESOLUÇÃO.

O Regulamento Técnico proposto (Sistema de Gestão da Segurança Operacional - SGSO) reflete as boas práticas de segurança operacional atualmente em voga para instalações de refino de petróleo, descrevendo requisitos e diretrizes que deverão ser atendidos pelos agentes regulados autorizados durante a condução das atividades sob sua responsabilidade, dotando a ANP dos instrumentos necessários ao controle e fiscalização das condições de segurança operacional das refinarias de petróleo. Resumidamente, pode-se afirmar que o objetivo do SGSO é normatizar as boas práticas de engenharia, tornando-as juridicamente exigíveis pela ANP.

A minuta de Resolução que institui o Sistema de Gestão da Segurança Operacional (SGSO) nas refinarias de petróleo autorizadas pela ANP de acordo com a Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010, segue a mesma filosofia já adotada pela Resolução 43/2007, (Sistema de Gestão de Segurança Operacional para plataformas e instalações *offshore*)

Tanto o Sistema de Gestão da Segurança Operacional para Refinarias de Petróleo e para as Plataformas seguem as boas práticas de gestão já adotadas mundialmente do PSM – *Process Safety Management*, que são recomendadas pela OSHA – *Occupational Safety & HealtyAdministration*, órgão

membro do *United States Department fo Labor* – órgão equivalente ao Ministério do Trabalho dos Estados Unidos.

II.2 - DOS CUSTOS ESTIMADOS PARA AS EMPRESAS IMPLANTAREM O SGSO, COM AVALIAÇÃO DE POSSÍVEIS BARREIRAS À ENTRADA.

Parte das exigências (práticas de gestão) estipuladas pelo SGSO já são exigidas pela Resolução ANP 16/2010 e seu Regulamento Técnico, (autorização para construção e operação de refinarias), porém as exigências no âmbito da segurança operacional são descritas de forma simplificada, concorrendo com o tema principal, dificultando a efetiva fiscalização do seu cumprimento.

Segue a tabela comparativa entre o SGSO e o Regulamento Técnico 001/2010 (da Resolução 16/2010). Note que 8 das 16 práticas exigidas pelo SGSO já estão em vigor através do Regulamento Técnico. Em alguns casos, o nome da prática difere, porém o conteúdo é similar ou muito próximo.

Tabela 1 - Comparativo entre o SGSO e o Regulamento técnico 001/2010 (da Resolução 16/2010)

SGSO		Regulamento Técnico 01/2010 (Res. ANP16/2010)
PRÁTICA DE GESTÃO 1	Cultura de Segurança, Compromisso e Responsabilidade Gerencial;	-
PRÁTICA DE GESTÃO 2	Envolvimento do Pessoal	Envolvimento da equipe de operação no empreendimento
PRÁTICA DE GESTÃO 3	Qualificação, Treinamento e Desempenho do Pessoal;	Manuais de operação e treinamento dos operadores
PRÁTICA DE GESTÃO 4	Ambiente de Trabalho e Fatores Humanos;	-
PRÁTICA DE GESTÃO 5	Seleção, Controle e Gerenciamento de Empresas Contratadas	Garantia de qualidade e segurança do empreendimento
PRÁTICA DE GESTÃO 6	Monitoramento e Melhoria Contínua do Desempenho	Acompanhamento operacional
PRÁTICA DE GESTÃO 7	Auditorias	Acompanhamento e fiscalização pela ANP
PRÁTICA DE GESTÃO 8	Gestão da Informação e da Documentação	-
PRÁTICA DE GESTÃO 9	Investigação de Incidentes	-
PRÁTICA DE GESTÃO 10	Elementos Críticos de Segurança Operacional;	-
PRÁTICA DE GESTÃO 11	Identificação e Análise de Riscos;	Análise de risco
PRÁTICA DE GESTÃO 12	Integridade Mecânica;	Planos de inspeção, manutenção e resuprimento de materiais, equipamentos e sistemas
PRÁTICA DE GESTÃO 13	Planejamento e Gerenciamento de Grandes Emergências	Ações para segurança das instalações e vizinhança, saúde e prevenção ambiental
PRÁTICA DE GESTÃO 14	Procedimentos Operacionais	-
PRÁTICA DE GESTÃO 15	Gerenciamento de Mudanças	-
PRÁTICA DE GESTÃO 16	Práticas de Trabalho Seguro e Procedimentos em Atividades Especiais.	-

Fonte: SRP

Atualmente, o Brasil possui 17 refinarias de petróleo em operação, sendo que 13 delas são pertencentes à Petrobras.

As 4 refinarias não pertencentes a Petrobras Dax Oil (BA), Manguinhos (RJ), Rio Grandense (RS) e Univen (SP) possuem uma capacidade de processamento e refino de petróleo muito inferior do que as refinarias da Petrobras. A título de exemplificação, apenas a Reduc (RJ) processa em média, um volume de petróleo 20 vezes maior do que Refinaria de Manguinhos.

A Petrobras, por sua vez já possui um sistema próprio de gestão, intitulado de “Diretrizes de Segurança, Meio Ambiente e Saúde”. Este método já contempla praticamente todas as práticas de gestão exigidas pelo SGSO, pois também se baseia no PSM – *Process Safety Management*, da OSHA.

Na tabela comparativa abaixo, é apresentada a similaridade entre os dois modelos de gestão.

Existem algumas diretrizes da Petrobras que contemplam tópicos referentes a mais de uma prática do SGSO:

SGSO		Diretrizes SMS Petrobras
PRÁTICA DE GESTÃO 1	Cultura de Segurança, Compromisso e Responsabilidade Gerencial;	Liderança e Responsabilidade (Diretriz 1)
PRÁTICA DE GESTÃO 2	Envolvimento do Pessoal	
PRÁTICA DE GESTÃO 3	Qualificação, Treinamento e Desempenho do Pessoal;	Capacitação, Educação e Conscientização (Diretriz 8)
PRÁTICA DE GESTÃO 4	Ambiente de Trabalho e Fatores Humanos;	
PRÁTICA DE GESTÃO 5	Seleção, Controle e Gerenciamento de Empresas Contratadas	Aquisição de Bens e Serviços (Diretriz 7)
PRÁTICA DE GESTÃO 6	Monitoramento e Melhoria Contínua do Desempenho	Processo de Melhoria Contínua (Diretriz 15)
PRÁTICA DE GESTÃO 7	Auditorias	Processo de Melhoria Contínua (Diretriz 15)
PRÁTICA DE GESTÃO 8	Gestão da Informação e da Documentação	Gestão de Informações (Diretriz 9)
PRÁTICA DE GESTÃO 9	Investigação de Incidentes	Análise de Acidentes e Incidentes (Diretriz 13)
PRÁTICA DE GESTÃO 10	Elementos Críticos de Segurança Operacional;	
PRÁTICA DE GESTÃO 11	Identificação e Análise de Riscos;	Avaliação e Gestão de Risco (Diretriz 3)
PRÁTICA DE GESTÃO 12	Integridade Mecânica;	Operação e Manutenção (Diretriz 5)
PRÁTICA DE GESTÃO 13	Planejamento e Gerenciamento de Grandes Emergências	Contigência (Diretriz 11)
PRÁTICA DE GESTÃO 14	Procedimentos Operacionais	Operação e Manutenção (Diretriz 5)
PRÁTICA DE GESTÃO 15	Gerenciamento de Mudanças	Gestão de Mudanças (Diretriz 6)
PRÁTICA DE GESTÃO 16	Práticas de Trabalho Seguro e Procedimentos em Atividades Especiais.	Avaliação e Gestão de Risco (Diretriz 3) e Gestão de Mudanças (Diretriz 6)

Desta forma, pode-se inferir que o custo necessário para a implementação do SGSO dentro das refinarias da Petrobras é irrelevante, tendo em vista que as práticas de gestão internas da estatal já contemplam a grande maioria das práticas de gestão existentes no SGSO.

Com a implementação do SGSO será possível tornar estas boas práticas de engenharia jurídicas e administrativamente exigíveis pela ANP.

Para as demais refinarias, pode-se aduzir que o investimento também será bastante reduzido, uma vez que a implementação do SGSO consiste unicamente em um sistema de gestão – elaboração de procedimentos, normas internas e realização de treinamentos – não havendo necessidade de se fazer investimentos de maior vulto para construções, alterações físicas ou ajustes na planta industrial da refinaria.

O maior gasto que poderá ser necessário para a adequação de uma refinaria as exigências do SGSO poderia ser a aquisição de algum software de gestão, cujo valor não se considera como importante vis-à-vis os valores necessários para realizar alguma alteração física em instalação de refinaria.

Cumprido ressaltar que a Resolução que implementa o SGSO concede dois anos de prazo para adequação das refinarias já em operação. Tal prazo ainda pode ser prorrogado pelo mesmo período, caso seja devidamente solicitado e justificado pelo agente econômico.

Por fim, a implementação do SGSO não ensejaria, isoladamente, na criação de barreiras à entrada, visto que a entrada no segmento de refinação de petróleo requer vultosos investimentos e que os custos do SGSO, nesse sentido, são irrelevantes comparativamente aos demais custos de uma instalação de refino.

II.3 - DA IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES AFETADOS PELA REGULAÇÃO.

A ANP e as refinarias de petróleo autorizadas pela ANP.

II.4 - DA APRESENTAÇÃO DE MEDIDAS ALTERNATIVAS E A FUNDAMENTAÇÃO DAS CAUSAS QUE AS INVALIDAM.

Não se fez necessário proceder à identificação de alternativas uma vez que o objetivo da norma proposta é tão somente regulamentar o que determina a Lei do Petróleo 9.478/97 e o Decreto 4.085/2002, que promulga a Convenção nº 174, OIT – Organização Internacional do Trabalho de 1993, sobre a Prevenção de Acidentes Maiores.

II.5 - AVALIAÇÃO DE EVENTUAIS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS, SE FOR O CASO (OS GANHOS E AS PERDAS DECORRENTES DAS MEDIDAS PROPOSTAS E OS AGENTES ASSOCIADOS OU, EVENTUALMENTE, A IDENTIFICAÇÃO DA NEUTRALIDADE PARA OS AGENTES DO SETOR).

Cumprido ressaltar que o Regulamento Técnico proposto refere-se tão somente à implementação de sistema de gestão (elaboração de procedimentos, treinamentos etc.). O impacto econômico gerado é pouco significativo para as refinarias, vis-à-vis, por exemplo, aos custos de construção ou ampliação de uma planta de refino. Reforça-se que a regulação proposta não gera necessidade de construções ou ajustes na área industrial de refino.

Importante frisar também que aproximadamente metade das exigências do SGSO já existe na Resolução 16/2010 (construção e Operação de Refinarias). No entanto, como o texto em vigor é tecnicamente incompleto, tal fato dificulta a efetiva fiscalização pela ANP. O SGSO é um documento mais amplo e melhor detalhado, além de legitimado por meio de Resolução específica com o envolvimento da sociedade durante as etapas de Consulta e Audiência Públicas.

Ademais, como já aludido, a grande maioria das refinarias em operação são da Petrobras (13 num total de 17). A Petrobras já possui um sistema interno de gestão de SMS, que se assemelha ao SGSO, uma vez que ambos se inspiraram no mesmo modelo Norte-Americano, o PSM - *Process Safety Management*.

As refinarias particulares, por seu turno, por serem de porte bem inferior às refinarias da Petrobras, não terão dificuldades em se adequar ao SGSO.

Nesse mister, não se fez necessário proceder à avaliação de eventuais impactos distributivos

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela CDC e pela SRP teve por objetivo oferecer resposta às considerações encaminhadas pela SEAE, por meio do Parecer Analítico de Regras Regulatórias nº 20/COGEN/SEAE/MF.

Ao longo das seções anteriores foram comentados os questionamentos sintetizados nas considerações finais do Parecer Analítico acima mencionado, reforçando-se a motivação pela opção regulatória refletida na minuta de Resolução disponibilizada em sede da Consulta e Audiência Pública nº 05/2012 desta ANP.

O Regulamento Técnico proposto refere-se somente à gestão (elaboração de procedimentos, treinamentos e etc.), não existe um impacto econômico significativo para sua implementação pelas refinarias. Não havendo necessidade de construções ou ajustes na área industrial de refino

Sem prejuízo do disposto na presente Nota Técnica Conjunta, acredita-se que as alterações propostas na minuta de Resolução foram elaboradas de forma a normatizar as boas práticas de engenharia, em sua maioria, já adotadas na prática pela indústria do refino, tornando-as, pois, juridicamente exigíveis pela ANP.

Sendo o que nos cumpria para o momento,

SRP

CDC

Pedro Henrique Lemmers

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados,
Álcool Hidratado Combustível e Gás Natural

Douglas Pereira Pedra

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados,
Álcool Hidratado Combustível e Gás Natural

Rodrigo Milão de Paiva

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados,
Álcool Hidratado Combustível e Gás Natural

De acordo

De acordo

WALDYR MARTINS BARROSO

Superintendente

**LÚCIA MARIA NAVEGANTES
DE OLIVEIRA BICALHO**

Coordenadora