

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 030.511/2015-1

Natureza: Auditoria Operacional

Responsável: Magda Maria de Regina Chambriard, Presidente da ANP

Unidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); e Ministério de Minas e Energia (MME)

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA SISTEMÁTICA VIGENTE DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL. ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES E DOS IMPACTOS DA AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO DE **WAIVER**. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria de natureza operacional, cujo objeto se refere à análise dos pedidos de **waiver** apresentados à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e da sistemática vigente da Política de Conteúdo Local (PCL). Transcrevo, a seguir, o bem elaborado relatório de fiscalização da SeinfraPetróleo (peça 19), que contou com a anuência do Diretor (peça 120) e do Secretário da unidade técnica (peça 121).

1. “1. INTRODUÇÃO

De acordo com o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), o conceito de conteúdo local (CL) é a proporção dos investimentos nacionais aplicados em um determinado bem ou serviço, correspondendo à parcela de participação da indústria nacional na produção desse bem ou serviço. Assim, quando uma plataforma ou refinaria, por exemplo, possui um alto índice de conteúdo local, significa que os bens e serviços utilizados em sua construção são, em grande parte, de origem nacional, e não importados.

2. Desde a primeira Rodada de Licitações de blocos de exploração de petróleo e gás, ocorrida em 1999, a ANP estabelece requisitos mínimos de conteúdo local em seus contratos de concessão com as operadoras vencedoras, para investimentos realizados nas fases de exploração e desenvolvimento da produção.

3. A cláusula de conteúdo local destes contratos estabelece que seja dada preferência à contratação de fornecedores brasileiros sempre que suas ofertas apresentem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes às de outros fornecedores convidados a apresentar propostas, visando à aumentar, assim, a participação da indústria nacional nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural.

4. De acordo com a ANP, a PCL para o setor de petróleo e gás natural é uma política do governo federal que tem por objetivos o incremento da participação da indústria nacional em bases competitivas, o incremento da capacitação e do desenvolvimento tecnológico nacional, o incremento da qualificação profissional e a geração de emprego e renda.

*5. Dentro do contexto da PCL está inserido o mecanismo de **waiver**, utilizado pelos operadores de blocos de exploração para requerer à ANP a isenção de cumprimento de índices de CL anteriormente pactuados nos contratos de outorga.*

*6. A ANP é responsável por fiscalizar o cumprimento dos compromissos de CL assumidos pelas operadoras, bem como analisar e autorizar os pedidos de **waiver** apresentados por essas empresas.*

7. Dessa forma, o termo **waiver** é utilizado para designar as possíveis liberações concedidas pela ANP do cumprimento de compromissos de CL. **Waivers** são concedidos em situações específicas de mercado que estejam relacionadas a preço, prazo e nova tecnologia.

8. O mecanismo de isenção possui em sua origem o caráter de exceção, visto que ao se acordar contratualmente um percentual de CL a ser realizado em um bloco, há a expectativa de que esse acordo seja cumprido. A partir do momento que o pedido de **waiver** se torna a regra, pode-se inferir que alguma distorção esteja presente na sistemática.

9. Assim, ainda no início da presente fiscalização, ao perceber que um número elevado de pedidos de **waiver** estava sendo pleiteado junto à ANP, a equipe técnica decidiu apurar a situação.

10. Inicialmente focou-se apenas na questão do instrumento de **waiver**, pois viu-se que o mesmo não havia ainda sido regulamentado pela ANP, o que gerava reclamações por parte dos operadores e outras entidades do setor. Entretanto, no decurso da auditoria, percebeu-se que o problema não estava concentrado apenas na falta de regulamentação do mecanismo de isenção, mas na sistemática da própria PCL.

11. Sabendo-se que o **waiver** é pleiteado quando da não possibilidade de cumprimento dos índices de CL acordados, resolveu-se avaliar a validade dos próprios índices. Dessa forma a auditoria encontrou distorções não apenas na regulamentação do instrumento de isenção, mas também na sistemática vigente da PCL.

12. Sendo o Ministério de Minas e Energia (MME) o responsável pela formulação da política, o escopo da auditoria foi ampliado. Percebeu-se que a problemática presente na questão do número de **waivers** requeridos junto à ANP era, em grande parte, consequência da formulação metodologicamente discutível dos índices mínimos de CL, bem como de problemas estruturais decorrentes da implementação da política.

13. A equipe técnica também realizou análises que abrangem o custo imposto pela PCL, avaliando o impacto financeiro da política para o setor e, conseqüentemente, para o país.

14. Por fim, foi selecionado um item para estudo de caso, qual seja, sondas de perfuração em mar (**offshore**).

15. Os achados, análises e conclusões a que a equipe de auditoria chegou podem ser lidas adiante.

1.1 Objetivos e Escopo

16. O objetivo inicial da fiscalização foi levantar dados e informações para exame e avaliação das implicações e do impacto na indústria nacional de petróleo e gás natural decorrentes do resultado das análises dos pedidos de **waiver** apresentados à ANP.

17. De posse dessas informações, as análises iniciais indicaram elevado número de pedidos realizados pelos concessionários. Estes dados sinalizaram a necessidade de se examinar com maior profundidade as ações do regulador relativas ao instrumento de **waiver** vis-à-vis os índices estipulados em edital referentes aos percentuais de conteúdo local a serem cumpridos pelos operadores.

18. A proposta de fiscalização do tema por meio de auditoria operacional, que resultou no presente relatório, foi autorizada em Despacho de 21/10/2015, do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro (TC 026.019/2015-9).

19. Entretanto, no decorrer da auditoria, o escopo foi ampliado e uma análise detalhada da própria Política de Conteúdo Local (PCL) foi realizada.

1.2 Crítérios

20. Os principais documentos e normativos usados como critérios de auditoria são os seguintes:

- a) Resolução CNPE 08, de 21/7/2003, que estabelece a política de produção de petróleo e gás natural e define diretrizes para a realização de licitações de blocos exploratórios ou áreas com descobertas já caracterizadas, nos termos da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997;

- a) Lei 9.478, 6/8/1997 (Lei do Petróleo), que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências;
- b) Lei 12.351, de 22/12/2010 (Lei da Partilha) que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do Pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências;
- c) Cláusulas de conteúdo local dos contratos de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção;
- d) Editais das Rodadas ANP de Licitação de blocos exploratórios de petróleo e gás natural;
- e) Nota Técnica CCL/ANP N° 05/2015, que trata da dispensa, exoneração ou isenção (**waiver**) de compromissos de conteúdo local. Estabelecimento de procedimentos da forma de contabilização para a parcela receptora de isenção.

1.3 1.3 Metodologia

- 21. Analisou-se a legislação sobre a Política de Conteúdo Local e as regras aplicáveis aos compromissos de CL definidas nas cláusulas contratuais. Posteriormente foram requisitadas informações a **stakeholders** do setor, como ANP, MME, Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) e Petrobras.
- 22. Foi realizada extensa análise documental, incluindo dados de fiscalizações, notas técnicas, pareceres e trocas de correspondências entre a ANP e o MME, além de estudos realizados por entidades do setor, como o IBP e o Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e **Offshore** (Sinaval).
- 23. A equipe ainda realizou reuniões e entrevistas presenciais com representantes da ANP, incluindo o Diretor responsável pela área, com representantes do MME, incluindo o então Secretário de Petróleo e Gás, além de representantes da Petrobras e do IBP.
- 24. Ademais, realizou-se abordagem comparativa de estudos nacionais e internacionais já elaborados sobre Políticas de Conteúdo Local.

2. 2. VISÃO GERAL

2.1 2.1 Conteúdo local

- 25. A Política de Conteúdo Local para o setor de petróleo e gás é uma política do governo federal para o fortalecimento da indústria brasileira de bens e serviços da cadeia produtiva do setor. Desse modo, em um empreendimento da indústria de petróleo e gás, a parcela do investimento em bens e serviços nacionais é tida como conteúdo local.
- 26. As diretrizes dessa política são definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que a introduziu no país por meio da Resolução CNPE 08/2003:
 - ‘Art. 1º Estabelecer como política nacional, a expansão da produção de petróleo e gás natural de forma a atingir e manter a autossuficiência do país e a intensificação da atividade exploratória, objetivando incrementar os atuais volumes de reservas do país.
 - Art. 2º A Agência Nacional do Petróleo - ANP, deverá, na implementação da política supramencionada, observar as seguintes diretrizes:
 - I - fixar percentual mínimo de conteúdo nacional para o fornecimento de bens e serviços utilizados na exploração e produção de petróleo e gás natural, ajustando-os permanentemente a evolução da capacidade de produção da indústria nacional e aos seus limites tecnológicos;
 - (...)
- 27. Com a edição da Lei 12.351/2010 foram acrescentados à Lei do Petróleo, Lei 9.478/1997, dois incisos específicos afetos ao desenvolvimento da indústria nacional de petróleo e gás, em decorrência dos contratos de partilha de produção:
 - ‘Lei 9.478, de 6/8/1997

Art. 2º. Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a:

(...)

IX – definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como da sua cadeia de suprimento; (Acrescentado pela Lei 12.351/2010)

X – induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção, observado o disposto no inciso IX. (Acrescentado pela Lei 12.351/2010)'

28. *A partir das diretrizes legais, a PCL é implementada por meio de regras exigidas nos contratos de concessão, partilha de produção e cessão onerosa, regulados pela ANP.*

29. *Para tanto, são feitas exigências de oferta de CL nas licitações dos blocos exploratórios conduzidas pela agência reguladora, uma vez que o compromisso com o investimento em bens e serviços nacionais tem sido critério de julgamento nas rodadas de licitação (no regime de concessão)¹. Os índices de CL são estabelecidos na minuta do contrato que integra o edital de licitação. Assim, as empresas contratadas assumem compromissos com a aquisição local de bens e serviços para os seus investimentos de exploração e produção no país. Ao executar os seus projetos, as concessionárias devem dar preferência à contratação de fornecedores brasileiros sempre que suas ofertas de bens e serviços apresentem condições de preço, prazo e qualidade equivalente às de outros fornecedores não brasileiros.*

30. *O CL é expresso por índices (proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no país para execução do contrato e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para essa finalidade). Além do compromisso de cumprir um percentual de conteúdo local global para a fase de exploração e para a etapa de desenvolvimento, os contratos também preveem compromissos de conteúdo local específicos para determinados itens e subitens que compõem o investimento em cada uma destas etapas. Os itens e subitens são apresentados na forma de Tabelas de Compromisso de conteúdo local que constam nos anexos de cada contrato.*

31. *A fiscalização do cumprimento dos percentuais de CL registrados contratualmente é atribuição da agência reguladora. O descumprimento destes percentuais enseja a aplicação de multa.*

32. *Ao longo das rodadas de licitações, as cláusulas de conteúdo local dos contratos tiveram aprimoramentos, os quais estão detalhados pela ANP na Nota Técnica SPL 017/2014, que analisa o impacto do CL como critério de oferta nas rodadas de licitação de exploração e produção (peça 44).*

33. *Embora o CL ofertado seja um dos critérios de julgamento das licitações de blocos exploratórios, a conclusão da citada Nota Técnica SPL 017/2014 é de que apenas sete de um total de 979 blocos arrematados nas rodadas de licitações promovidas até 2014 (da 1ª à 12ª Rodada), o que representa menos de 1% (um por cento) das áreas arrematadas, tiveram o resultado influenciado pelos valores de CL ofertados (vide Tabela 27 da peça 44).*

34. *Nas Rodadas de 1 a 4, entre 1999 e 2002, embora o compromisso de CL fosse critério de julgamento das propostas, não houve exigência editalícia de que fosse oferecido uma parcela mínima de conteúdo local, apenas se limitando um valor máximo, para efeito de pontuação, em 70%. As empresas ofertaram um percentual para fase de exploração e outro para a etapa de desenvolvimento.*

35. *Nas Rodadas 5 e 6, em 2003 e 2004, foram introduzidas modificações nas regras de conteúdo local. Passou-se a exigir percentual mínimo de conteúdo local diferenciado para blocos localizados em terra, blocos localizados em águas rasas e blocos localizados em águas profundas. A pontuação de conteúdo local foi composta de ofertas de percentuais para diferentes atividades típicas da fase de exploração e da etapa de desenvolvimento. Além disso, o peso do conteúdo local na fórmula de composição da oferta para o bloco subiu de 0,15 (rodadas 1 a 4) para 0,40.*

36. *Nas Rodadas 7 e 8, em 2005 e 2006, novas mudanças foram introduzidas nas regras de conteúdo local. Além da exigência de percentuais mínimos globais, passou-se a limitar as ofertas a valores máximos. Nessas rodadas passou-se a considerar a localização dos blocos segundo quatro*

critérios: em terra, águas rasas com lâmina até 100 metros, águas rasas com lâmina entre 100 e 400 metros e águas profundas com lâmina acima de 400 metros.

37. *Uma relação contendo itens e subitens tanto para a fase de exploração como para a fase de desenvolvimento constava de uma planilha, com percentual mínimo para cada um desses itens e subitens, sendo que a empresa ofertava valores de conteúdo local e atribuía pesos para cada um deles. A pontuação de conteúdo local global tanto para a fase de exploração como para a fase de desenvolvimento foi resultado da somatória da multiplicação das ofertas de percentuais de conteúdo local para itens e subitens pelos respectivos pesos.*

38. *Importante destacar que a 7ª Rodada, ocorrida em 2005, foi o marco de criação do Sistema de Certificação de conteúdo local, que introduziu a cartilha de conteúdo local para compilar as novas regras implantadas, as quais foram as mesmas utilizadas tanto nas Rodadas 7 a 12 quanto no contrato de cessão onerosa e no contrato de partilha. Entretanto, no único leilão realizado pelo modelo de partilha, Campo de Libra, embora as regras tenham sido mantidas, os índices de conteúdo local foram fixados previamente, não fazendo parte de oferta do processo licitatório.*

2.2 2.2 O instrumento de Waiver

39. *O termo 'waiver' é empregado para denominar o instrumento utilizado pelo operador para solicitar ao órgão regulador (ANP) a exoneração, isenção ou dispensa do cumprimento do compromisso de CL, com respaldo em cláusula específica dos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural.*

40. *O instrumento de waiver foi previsto desde a Rodada Zero (1998), mas foi somente a partir da 7ª Rodada (2005) que passou a ser mais detalhado nas cláusulas contratuais.*

41. *A premissa do conteúdo local obrigatório é estimular o desenvolvimento da indústria nacional. Desse modo, ao garantir mercado consumidor para os bens/serviços produzidos/prestados no país, o Estado espera com isso criar condições para que as empresas nacionais busquem competitividade.*

42. *Competitividade pressupõe capacidade de concorrer com os demais produtores do mercado, o que pressupõe que as indústrias devem operar de forma eficiente (a custos mínimos), a fim de oferecer preços atrativos não só internamente, mas também no mercado internacional.*

43. *As cláusulas de waiver foram previstas como alternativa às situações em que os bens produzidos no mercado nacional apresentem qualidade inferior, preço e/ou prazo de entrega superiores àqueles produzidos/contratados no exterior e tecnologia ou fornecedor inexistente no país. Nesses casos, a agência reguladora poderá, excepcionalmente, autorizar a aquisição do bem ou serviço no mercado externo sem a exigência de CL mínimo.*

44. *De acordo com o disposto nas cláusulas contratuais das Rodadas 7 a 10, compete à ANP, por solicitação prévia do operador, em caráter excepcional, autorizar a contratação do bem ou serviço no exterior, exonerando-o da obrigatoriedade de cumprir o correspondente percentual de CL. Portanto, é expressa a atribuição da ANP no que se refere à análise dos pedidos de waiver.*

45. *Já nos contratos referentes a 11ª e 12ª Rodadas foi abolida a expressão 'prévia' dos contratos e autorizada a apresentação de solicitação 'durante a vigência da fase ou etapa em que se pretende a isenção'. Por conseguinte, a ANP não necessitaria mais autorizar, previamente, a contratação do bem ou serviço no exterior. Nesse sentido, a Resolução de Diretoria 1106/2014 estendeu a nova regulamentação aos contratos da 7ª, 9ª e 10ª Rodadas.*

46. *Importante dizer ainda que a partir da 7ª Rodada a previsão de apresentação de waiver, registrada tanto nos editais como nos contratos, tornou-se bem mais abrangente já que, na planilha de CL, os percentuais assumidos pelos concessionários são desdobrados em itens e subitens, e para cada um destes, há a possibilidade de apresentação de pedido de isenção para liberação do cumprimento de CL caso se configure uma das seguintes situações:*

- a) Preços excessivamente elevados comparados ao mercado internacional;*
- b) Prazos muito superiores aos praticados pelo mercado internacional;*
- c) Nova tecnologia não disponível por ocasião da licitação ou não prevista.*

47. Embora a concessão de **waiver** encontre previsão no contrato, neste não são definidos os limites do que seria considerado preço, prazo excessivo ou nova tecnologia.

48. Dadas as condições em que o concessionário pode recorrer ao instrumento, a análise dos pedidos adquire certa complexidade, uma vez que envolve análises de mercado com comportamentos diversificados em função da quantidade de itens e subitens da planilha de CL.

49. Compete então à agência reguladora enquadrar o pedido de isenção à previsão contratual e definir os prazos e procedimentos de análise para esses casos por meio da edição de regulamentação própria para esse processo, de modo que as avaliações e análises dos pedidos sejam objetivas e com base em critérios pré-definidos. O Achado 4.5 será dedicado exclusivamente a tratar da situação atual da regulamentação do instrumento junto à ANP.

2.3 2.3 Antecedentes no TCU

50. Previamente à presente auditoria, este Tribunal realizou Auditoria Operacional na ANP, em 2011, para avaliar como a fiscalização daquela agência reguladora permitia aferir o cumprimento do compromisso contratual de conteúdo local firmado pelas concessionárias. Na ocasião também se avaliou se as metodologias aplicadas permitiam mensurar o cumprimento desse compromisso.

51. O trabalho resultou em determinações e recomendações que tiveram por fim o aperfeiçoamento das atividades fiscalizatórias da ANP no tocante ao cumprimento dos compromissos de conteúdo local assumidos pelas concessionárias de petróleo e gás natural, constantes do Acórdão 2.815/2012 - Plenário, proferido no âmbito do TC 016.701/2011-9.

52. O cumprimento das deliberações do mencionado aresto foi monitorado no TC 018.800/2014-9 e deu origem ao Acórdão 713/2015 - Plenário, que indicou o grau de implementação de cada item do **decisum**.

53. A Auditoria de 2011 já tinha consignado que a ANP vinha encontrando dificuldades em operacionalizar as atividades decorrentes da sistemática de certificação implantada a partir da 7ª Rodada de licitações, o que incluía a análise de pedidos de **waiver**.

54. Na conclusão do relatório, a análise de pedidos de **waiver** integrou um conjunto de atividades identificadas como críticas, juntamente com as auditorias nas certificadoras e a implantação das ferramentas de tecnologia da informação (TI).

55. Por fim, registrou-se que a falta de planejamento e operacionalização dessas atividades reservava o risco de que uma quantidade elevada de passivos fosse gerada, devido à acumulação de tarefas e responsabilidades.

56. Esses pontos motivaram recomendação à ANP para que elaborasse ou atualizasse manuais de fiscalização do cumprimento do conteúdo local, de auditoria nas certificadoras e de análise dos pedidos de **waiver** (item 9.2.3 do Acórdão 2815/2012 - Plenário). No processo de monitoramento (TC 018.800/2014-9), relativamente ao cumprimento do item 9.2.3, a conclusão foi de que a recomendação estava em implementação.

57. Em janeiro de 2015, nos autos do TC 001.395/2015-7, com objetivo de se obter informações sobre o universo do controle relativo aos pedidos de **waiver** apresentados à ANP, bem como sobre as análises efetuadas pela agência reguladora, realizou-se diligência em que foi solicitada a relação atualizada dos pedidos de **waiver** apresentados, informando o número do processo, a data de protocolo, o resumo do pedido, os valores envolvidos e o estado atual de análise, detalhando o posicionamento do órgão regulador (Peça 94).

58. As análises iniciais indicaram elevado número de pedidos feitos pelos operadores. Estes dados sinalizaram a necessidade de se examinar com maior profundidade as análises do regulador relativas ao instrumento de **waiver** vis-à-vis os índices estipulados em edital referentes aos percentuais de conteúdo local a serem cumpridos pelos concessionários.

3. 3. PROBLEMAS ANALISADOS

59. Com base nos estudos e pesquisas empreendidos, além das informações obtidas por meio de entrevistas, decidiram-se os principais pontos que seriam analisados no âmbito desta Auditoria.

60. *Foram eleitas duas frentes de trabalho, focadas em questões que a equipe de auditoria julgou mais relevantes. São elas: atuação da ANP frente ao instrumento de **waiver** e influência da metodologia de definição dos índices de conteúdo local sobre o referido instrumento.*

3.1 3.1 Atuação da ANP frente ao instrumento de **waiver**

61. *Cabe à ANP enquadrar o pedido de isenção à previsão contratual e definir os prazos e os procedimentos de análise para esses casos por meio da edição de regulamentação própria para esse processo, de modo que as avaliações e análises dos pedidos sejam objetivas e com base em critérios pré-definidos.*

62. *No entanto, até o presente momento não há regulamentação específica para o instrumento de **waiver** por parte da agência, além de existir um elevado número de pedidos esperando por julgamento dentro da ANP.*

63. *Dessa forma, um dos focos da auditoria foi o de avaliar o papel e a forma de atuação da ANP frente aos pedidos de **waiver**.*

3.2 3.2 Metodologia de definição dos índices de CL e correlação entre os pedidos de **waiver** apresentados

64. *Ao avaliar os dados enviados pela ANP, percebeu-se que o número de pedidos de **waiver** pleiteados junto à agência era elevado, levantando a questão do motivo de tantos pedidos.*

65. *Dessa forma, fez-se necessário avaliar a causa dessa quantidade de **waiver** pleiteados junto à agência e o motivo da dificuldade dos operadores em cumprirem com a parcela de CL acordada nos contratos firmados.*

66. *Em um primeiro momento, buscou-se analisar a relação de causa e consequência entre as exigências mínimas de CL e os pedidos de isenção então protocolados. No decorrer da execução da auditoria, percebeu-se que a questão era muito mais complexa e abrangente e, então, decidiu-se expandir o objetivo da auditoria para uma análise mais ampla da Política de Conteúdo Local (PCL).*

67. *Além disso, resolveu-se realizar estudo de caso para um item específico da tabela de CL cujos compromissos foram assumidos pelos operadores, de modo a avaliar pontualmente os aspectos que abrangem esse determinado item no âmbito da Política de Conteúdo Local.*

68. *Dada a materialidade, relevância e a quantidade de pedidos de **waiver** até então apresentados, escolheu-se, para estudo de caso, o item 'Sondas de Perfuração'.*

69. *Os achados de auditoria encontrados decorrentes das análises realizadas pela equipe técnica são detalhados a seguir.*

4. **4. ACHADOS DE AUDITORIA**

4.1 4.1 A Política de conteúdo local não está inserida no contexto de uma política industrial, não tem prazo de vigência determinado e não possui métricas ou indicadores que possam mensurar objetivamente seus resultados

4.2 4.1.1 A PCL não está atrelada a uma política industrial ampla, possui objetivos genéricos, sem metas e métricas que possam mensurar objetivamente seus resultados

70. *Políticas de conteúdo local são observadas no contexto internacionalⁱⁱ, cada qual com suas peculiaridades, adaptáveis às necessidades e objetivos de cada país. Contudo, no Brasil, a própria concepção da política careceu de elementos fundamentais necessários para o sucesso de uma política pública.*

71. *A intenção da PCL aplicada no país era desenvolver a indústria nacional ao determinar que alguns produtos e serviços fossem adquiridos pelos operadores diretamente no mercado nacional. Dessa forma, a indústria seria capaz de evoluir e buscar se desenvolver a ponto de participar em condições igualitárias com competidores internacionais.*

72. *No entanto, para que isso seja possível, é necessário que a PCL esteja atrelada a uma política industrial ampla que aponte diretrizes relativas aos setores que devem ser priorizados. A inserção da PCL dentro de uma política industrial pressupõe o estabelecimento de estratégias que*

busquem estimular a ampliação da capacidade e capacitação da cadeia fornecedora de forma competitiva, a partir do estabelecimento de estímulos a setores determinados, que devem ser selecionados de acordo com os resultados esperados.

73. *Todavia, no âmbito da auditoria, descobriu-se que não existe um objetivo maior, atrelado a uma política industrial sólida. Em termos objetivos, segundo informou o MME, o que existe são obrigações contratuais assumidas pelos operadores de canalizarem parte dos investimentos exigíveis para a exploração dos blocos em produtos e serviços nacionais.*

74. *A PCL deveria ser uma ferramenta acessória integrante da política industrial e não a própria política. A ausência de claras estratégias de incremento de competitividade visando alinhamento ao mercado internacional cria o risco de que as indústrias 'protegidas' percam mercado quando houver diminuição da demanda interna, pois não conseguem competir internacionalmente.*

75. *Nesse particular, importante destacar a opinião da ANP, agente regulador e fiscalizador da PCL. Cita-se assim um trecho da NT 08/2015/CCL (peça 83):*

'Os diversos estudos publicados sobre o tema conteúdo local indicam que, para a evolução da atual política brasileira, há necessidade de focar a estratégia no desenvolvimento de indústrias competitivas e de participação global. As experiências obtidas com a certificação de conteúdo local e, principalmente, com as fiscalizações dos compromissos contratuais, apontam a necessidade de adequações das atuais regras à realidade do mercado.

Para tanto, faz-se mister que as regras de conteúdo local estejam inseridas em uma Política Pública Industrial, de âmbito interministerial, com definições claras dos objetivos a serem alcançados, analisando competências e vocações da indústria nacional. Os compromissos e as regras de CL estabelecidos em contrato serviriam como ferramentas para acompanhamento dos resultados junto ao setor industrial, não mais representando sozinho a política propriamente dita.'

76. *No curso da auditoria, o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), nas contribuições apresentadas, também asseverou ser fundamental que a Política de Conteúdo Local esteja inserida em um contexto mais amplo de uma política industrial, objetivando ganhos reais de competitividade para a indústria nacional. O IBP é uma associação sem fins lucrativos que representa empresas dos setores de petróleo, gás, e biocombustível no Brasil, visando fomentar a competitividade e desenvolvimento destes setores a nível nacional. Ademais, o IBP participa constantemente de audiências públicas junto ao Governo Federal, a fim de consolidar normas para regulamentação, tributação e fiscalização do setor de petróleo e gás, além de realizar cursos e eventos para profissionais e empresas no país e no exterior.*

77. *Além disso, a partir da leitura de diversas notas técnicas e documentos produzidos pela ANP, percebeu-se que a implementação da PCL originou-se de objetivos genéricos, sem metas e métricas que pudessem mensurar concretamente os resultados diretamente ligados à implementação da política. Em consonância com informações coletadas junto ao MME e à ANP, a PCL possui os seguintes objetivos:*

- a) incremento da participação da indústria nacional em bases competitivas;*
- b) incremento da capacitação e do desenvolvimento tecnológico nacional;*
- c) incremento da qualificação profissional; e*
- d) geração de emprego e renda.*

78. *Geração de emprego e desenvolvimento tecnológico, genericamente definidos e sem metas estabelecidas, podem ser objetivos parcialmente incompatíveis, caso não seja estabelecido exatamente o que se espera atingir em determinado período de tempo.*

79. *Questionado em entrevista, o MME, órgão responsável pela formulação da política, afirmou que as metas propostas para a política são os índices percentuais mínimos de CL firmados nos editais e que devem ser atingidos pelos operadores. Nesse esboço, mister destacar que o cumprimento dos índices não mensura os resultados esperados, ainda que genericamente definidos. A meta indicada pelo MME não tem o condão de auferir objetivamente os objetivos explicitados para a PCL.*

80. *A formulação e implementação de políticas públicas são escolhas de governo, cabendo ao órgão formulador, dentro de sua discricionariedade, criar e executar as políticas que julga serem benéficas para o país.*
81. *No entanto, espera-se que haja um objetivo para cada decisão tomada, e por meio de mecanismos de acompanhamento, o desenvolvimento da política implementada seja monitorada de forma a avaliar se os objetivos estão sendo alcançados no decorrer do tempo e também qual o custo imposto pela política. No caso da política de CL, os custos decorrem do maior preço que os operadores têm que arcar para explorar e produzir petróleo no Brasil, tendo em vista que devem concentrar parte (significativa) dos seus investimentos em produtos e serviços nacionais (vide item 4.4).*
82. *Nesse diapasão, questionou-se o MME a respeito dos benefícios e custos gerados pela PCL no mercado de petróleo e gás natural. Tendo implementado uma política que conseqüentemente acarreta custos para o setor, esperava-se que houvesse métricas que permitissem mensurar os efeitos gerados pela política até o momento. A resposta veio nos seguintes termos:*
‘Esclarece-se, inicialmente, que cabe ao Ministério de Minas e Energia (MME) o cumprimento da política emanada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão colegiado de assessoramento da Presidência da República. No caso da Política de Conteúdo Local, essa se encontra incluída na Resolução CNPE n° 08/2003, que estabeleceu a política de produção de petróleo e gás natural e definiu as diretrizes para a realização de licitações de blocos exploratórios. Assim, nas rodadas de licitações de blocos conduzidas pela ANP são feitas exigências aos licitantes de ofertas a título de conteúdo local em percentuais iguais ou maiores aos mínimos estabelecidos, fazendo com que esses licitantes se tornem indutores da atual Política, dado que essa oferta é espontânea e apresenta peso de 20% na nota que define o vencedor de cada licitação, no caso da modalidade de concessão. Dessa forma, não existem até o momento estudos acerca dos benefícios e custos gerados pela Política de Conteúdo Local no mercado de petróleo e gás natural, dado que o MME cuidou de garantir, conforme atribuição constitucional, que o cumprimento dessa política fosse observado nas rodadas de licitações efetuadas.’ (Grifos nossos)
83. *Sendo o órgão articulador da PCL, a responsabilidade do Ministério não deve se limitar apenas à implementação da mesma, mas ao acompanhamento e monitoramento constante dos resultados (benefícios gerados x custos incorridos) alcançados com a política.*
84. *A exigência de CL está presente desde a primeira rodada de licitação em 1999, tendo o modelo atualmente vigente sido implementado em 2005. Se considerado o período a partir daquele ano, tomando por base a manifestação do MME sobre o tema, há um intervalo superior a uma década sem que o Ministério tenha aproveitado a massa crítica gerada após esse decurso de tempo para efetuar estudos profundos ou avaliações objetivas de uma política que afeta um dos setores mais vitais da indústria brasileira.*
85. *A dissociação da PCL de uma política industrial, a estipulação de objetivos genéricos e a ausência de indicadores e métricas hábeis a mensurar objetivamente os resultados e que podem ser utilizados para reavaliar a política de forma dinâmica se mostram como uma falha grave.*
86. *Nessa esteira de raciocínio, análises custo x benefício são fundamentais para avaliações mais abrangentes, de forma que seria imperativo que o formulador da política as realizasse. A imposição de custos à sociedade sem a aferição da representatividade destes frente aos benefícios auferidos representa uma escolha pública arbitrária, incompatível com os princípios que regem a Administração Pública.*
87. *Ao impor exigências de CL nos editais, o poder público está onerando os projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural (vide item 4.4). Ao se escolher quais setores devem ser ‘protegidos’ de forma dissociada de uma política industrial ampla, aliada a uma sistemática despida de instrumentos hábeis a mensurar a efetividade e eficiência dos seus resultados, a PCL está onerando a cadeia produtiva arbitrariamente.*
88. *Os formuladores e gestores de políticas públicas possuem discricionariedade para escolher o modo de implementar determinada diretriz legal. Todavia, a jurisprudência desse Tribunal*

tem sedimentado firme entendimento de que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, no sentido de que as escolhas devem ser justificadas, apresentando estudos consistentes e atualizados, não apenas para o TCU, mas também para o mercado e para a sociedade (Acórdão 1.300/2013 - Plenário).

89. Qualquer gestor público, ao se deparar com diferentes opções de escolha, deve pautar sua decisão de forma motivada, justificando que a escolha constitui a melhor solução em termos de efetividade, eficiência, eficácia e economicidade. Decisões desmotivadas ou que não sopesem as diferentes opções nesses termos induzem arbitrariedade, e não discricionariedade, situações em que são propostas determinações.

90. Outrossim, a despeito de não haver violação expressa a princípios ou mandamentos legais (como a necessidade de se justificar escolhas públicas), mas existindo a possibilidade de melhoria ou implementação de uma boa prática administrativa, propõe-se recomendação.

91. Ante o exposto, determina-se que o MME promova análises custo x benefício da PCL, de sorte a obter insumo fundamental para monitorar se os custos decorrentes da política são proporcionais aos benefícios auferidos.

92. Ademais, determina-se também que o MME estabeleça objetivos mais específicos para a PCL, estipulando indicadores e métricas hábeis a mensurar objetivamente os resultados esperados, delimitando, inclusive, marcos temporais para avaliação e monitoramento dos resultados atingidos.

93. Por fim, recomenda-se que o MME busque maior aproximação com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com o fito de avaliarem a pertinência e a conveniência de inserir a PCL para o setor de petróleo e gás natural dentro do contexto mais amplo de uma política industrial, em especial como forma de delimitar, em termos de estratégias industriais para o país, quais devem ser os setores da cadeia produtiva local a serem fomentados pela PCL.

4.2.1 4.1.2 Não há um prazo para vigência da PCL

94. Outro problema detectado na PCL é a ausência de prazos estipulados para a sua vigência.

95. A questão do tempo de duração da política é relevante. A busca de uma maior competitividade da indústria fornecedora local por meio da 'garantia' de uma parcela do mercado, refletida nas obrigações mínimas de conteúdo local, pode converter-se em uma reserva de mercado que não induz incremento de competitividade se não for delimitada no tempo. Indução às aquisições locais sem o estabelecimento de metas de competitividade delimitadas ao longo do tempo não parece ser uma estratégia eficiente, em uma primeira análise.

96. Ainda nesse ponto, merece destaque que uma das premissas da PCL em vigor no país é o incremento das exigências de conteúdo local ao longo do tempo, indo de encontro com as análises supra. Essa característica foi introduzida no artigo 2º, inciso X, da Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo) pela Lei 12.351/2010 (Lei da Partilha de Produção):

'art. 2º Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a:

X - induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção, observado o disposto no inciso IX.'

97. Dessa forma, ao contrário do que seria indicado, uma das premissas da PCL é induzir o incremento dos índices mínimos de CL. Essa mentalidade incorre no risco de se criar uma reserva de mercado permanente para os setores beneficiados, pois, cientes da proteção oferecida pelas obrigações de aquisições de bens e serviços nacionais, a indústria pode se acomodar ao invés de investir em novas tecnologias e métodos mais eficientes de produção, fazendo com que não atinjam a competitividade esperada.

98. A ausência de prazo determinado para que a indústria evolua e seja competitiva, inclusive a partir do estabelecimento de curvas de aprendizado ou de marcos temporais de revisão dos níveis de proteção, não oferece o incentivo necessário para o seu desenvolvimento competitivo.

99. De forma a embasar ainda mais as análises realizadas pela equipe técnica, citam-se trechos de estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), intitulado 'A Política Brasileira de conteúdo local para o Setor de Petróleo e Gás - Análise e Sugestões de Aperfeiçoamento':

'Na sua origem, a introdução das regras de conteúdo local tinha como objetivo principal o estímulo às compras locais. O entendimento naquela época era de que as políticas de conteúdo local deveriam fazer parte de um esforço mais amplo e coordenado, que envolvesse outros setores da administração pública, de forma a complementar os dispositivos introduzidos pela ANP em seus processos de outorga de direitos exploratórios às companhias de petróleo. Em outras palavras, a visão era de que as políticas de conteúdo local da ANP deveriam ser parte integrante de uma política industrial para o setor petróleo, abrangente e moderna, capaz de capturar para o país as oportunidades oferecidas por um dos maiores e mais dinâmicos segmentos da economia brasileira. Esta visão considerava três pressupostos principais: (i) a utilização dos investimentos do setor petróleo como alavanca de crescimento econômico; (ii) o fato de o Brasil já possuir um parque industrial relativamente robusto e diversificado e (iii) que o referido estímulo (conteúdo local) deveria ter caráter temporal e transitório, podendo ser diminuído, ou mesmo extinto, ao longo do tempo, à medida que a indústria local se mostrasse competitiva.

(...)

Portanto, é necessário que a revisão da atual Política de Conteúdo Local, seja de tal forma que a integre a uma política industrial consistente e abrangente, visando retomar seus objetivos e princípios: fortalecer a indústria brasileira buscando sua competitividade, não onerar os investimentos e fortalecer a cultura do incentivo. (grifos nossos).'

100. Ante todo o exposto, conclui-se que o fato de a PCL não possuir prazo de vigência estipulado pode não oferecer os incentivos necessários para o desejado incremento de competitividade da indústria nacional fornecedora de bens e serviços no setor de petróleo e gás.

101. Nesse particular, mister se faz recomendar ao MME que, dentro de sua discricionariedade técnica de formulador de política pública, avalie a plausibilidade de estipular prazo para a PCL, inclusive a partir do estabelecimento de curvas de aprendizado ou de marcos temporais de revisão dos níveis de proteção, justificando, em todo caso, a escolha pela delimitação ou não de prazos de vigência.

4.3 4.2 Fragilidade metodológica para a definição dos índices mínimos de conteúdo local

4.3.1 4.2.1 A importância dos índices mínimos de CL

102. Nas rodadas de licitação, o CL é exigido por meio de índices percentuais mínimos a serem alcançados pelos futuros operadores, em que esses índices representam o percentual a ser despendido em determinados bens/serviços produzidos/realizados em território nacional.

103. Ao se disputar um bloco de petróleo, o licitante deve preencher uma planilha pré-determinada em edital que contém linhas relativas aos produtos e serviços em que o conteúdo local é exigido. Essas linhas são divididas ainda em itens e subitens, onde em cada uma dessas ramificações é determinado um valor percentual mínimo de conteúdo local a ser atingido individualmente.

104. Cabe então ao licitante preencher cada uma dessas linhas com o índice percentual que ele se compromete a atingir, ciente de que este valor deve ser maior ou igual ao mínimo delimitado na tabela. Ademais, o licitante deve definir pesos para cada item e subitem constantes da planilha.

105. Os pesos são livremente distribuídos pelo licitante e informam a importância daquele item no investimento global a ser realizado futuramente pelo operador. Com os pesos e valores mínimos atribuídos na planilha, obtêm-se os valores ponderados de cada item exigido.

106. Por fim, somando os valores ponderados de todos os itens da planilha, chega-se ao valor do índice de CL global. Este valor é então levado a leilão como um dos critérios de pontuação do licitante na tentativa de arrematar o bloco. Vale dizer que existe um valor mínimo de CL global, que também deve ser respeitado. Dessa forma, além de preencher a planilha de forma a atribuir pesos e respeitar os percentuais mínimos atribuídos aos itens e subitens da planilha, o licitante deve se atentar

para o fato de que a soma ponderada desses itens/subitens seja pelo menos igual ao percentual mínimo exigido para o CL global. O item 4.3.2 desse relatório trata especificamente dessa questão.

107. A planilha de exigências com índices mínimos de CL que devem ser respeitados pelos licitantes pode ser visualizada nos anexos dos editais de rodadas anteriores que podem ser encontrados no site: <http://www.brasil-rounds.gov.br/>

108. Vale dizer ainda que há índices distintos a serem alcançados para as diferentes fases do período de outorga do bloco. Assim sendo, para a fase de exploração são estipulados índices mínimos diferentes dos da fase de desenvolvimento.

109. Percebe-se, de pronto, que a definição dos índices mínimos no leilão é de suma importância para as rodadas de licitação, pois buscam espelhar os investimentos mínimos em bens e serviços nacionais que deverão ser realizados nos blocos outorgados.

110. Sendo assim, eles devem refletir, da melhor maneira possível, a capacidade/realidade da indústria nacional fornecedora de materiais e serviços de atender a demanda, em bases razoavelmente competitivas.

111. Ante o exposto e tendo em vista que o atingimento desses índices, segundo afirmou o MME, mostra-se como a meta central (ou mesmo única) hábil a mensurar o sucesso ou não da PCL, a auditoria buscou avaliar a metodologia de definição dos aludidos índices, bem como se o adequado monitoramento dos resultados tem sido empreendido para fins de retroalimentação da política. O escopo da auditoria se ateve a avaliar os índices estabelecidos da 7ª Rodada em diante, visto que a partir dessa rodada implementou-se a metodologia de aferição por meio da 'cartilha' de CL que se mantém até os dias atuais.

4.3.2 4.2.2 Fragilidade metodológica para a definição dos índices mínimos de conteúdo local

112. Nas rodadas de licitações de blocos conduzidas pela ANP, os índices que são exigidos dos licitantes a título de CL são definidos pelo MME. Segundo o Ministério, a metodologia utilizada para a definição dos índices em 2005 (7ª Rodada), quando da introdução da cartilha de conteúdo local atualmente empregada nas licitações de blocos de exploratórios de petróleo e gás natural, fundamentou-se em reuniões, conduzidas pelo Ministério, com associações e representantes da indústria. A partir desses encontros, os índices foram definidos com base em alegações da indústria acerca da capacidade teórica de fornecimento de bens e serviços nacionais.

113. Diz-se 'teórica' porque, à época, não havia uma base de dados ou estudos empíricos de comprovação da real capacidade de fornecimento da indústria local. Os encontros serviram para debater a capacidade sem, contudo, estabelecer metas de competitividade ou mesmo curvas de aprendizado para que os fornecedores pudessem incrementar sua eficiência e gradualmente competir em condições mais equânimes com o mercado internacional.

114. Segundo apurado na auditoria, a avaliação do MME em 2005 era de que havia uma capacidade ociosa na indústria e de que obrigações contratuais de preferência de aquisição de bens e serviços nacionais poderiam resolver a questão dessa ociosidade pela indução da demanda. O que poderia ser fabricado no Brasil deveria ser fabricado no Brasil e a indústria nacional seria capaz de atender a demanda então prevista.

115. De início, deve-se ressaltar que a ausência de uma base de dados confiável demonstra a fragilidade do ponto de vista metodológico para a definição dos índices. Algumas situações poderiam prejudicar essa definição, tais como uma superavaliação (proposital ou não) da capacidade da indústria e/ou uma subavaliação da demanda a ser suprida.

116. Conforme os números coletados durante a presente auditoria, há indícios de que, quando da definição dos índices mínimos, em 2005, houve uma subavaliação da demanda. De fato, houve um incremento substancial dos investimentos no setor de petróleo e gás no período pós 2005, especialmente após a descoberta da província petrolífera do Pré-Sal. De acordo com o IBP (peça 55), a indústria do petróleo tem hoje um papel preponderante na economia brasileira, sendo responsável por 50% dos investimentos industriais e 10% de toda a formação bruta de capital fixo do país.

117. *Em uma das contribuições apresentadas, o IBP assim se manifestou relativamente ao tema aqui tratado (Peça 55):*

'Realta-se que o fato de existir capacidade técnica no mercado não significa disponibilidade de fabricação no Brasil. As empresas operadoras possuem diversos projetos e a execução desses em um mesmo período tende a encontrar uma cadeia fornecedora cada vez mais ocupada. Naturalmente, vai-se perdendo conteúdo local por 'saturação'.

Quando a concentração de projetos em determinado período excede a capacidade disponível da cadeia fornecedora (conteúdo local), um número de projetos não consegue atingir os níveis de conteúdo local da obrigação. Esses projetos, então, ou ficam sujeitos ao não atendimento de conteúdo local ou são postergados no tempo, impactando a curva de produção. Em um mercado competitivo, o desequilíbrio entre oferta e demanda em favor do ofertante naturalmente resulta em sobrepreço – redução da competitividade nacional em relação ao similar importado.

O IBP acredita que esse fato é contrário ao objetivo da Política de conteúdo local brasileira, que deveria ser de estímulo à ampliação da capacidade e capacitação da cadeia de fornecimento de forma competitiva.' (grifos nossos)

118. *Além disso, não basta a indústria declarar ter a capacidade para atender os percentuais de CL a serem exigidos. Para não onerar de forma desarrazoada a produção, é vital que, além da capacidade, a indústria atenda à demanda com prazos e preços competitivos, do contrário as cláusulas de isenção serão sempre pleiteadas pelos compradores.*

119. *Na esteira desse raciocínio, pode-se avaliar que a definição de índices mínimos de conteúdo local, sem previsões de metas de competitividade, nem prazo determinado, e pautada exclusivamente em consultas junto aos principais interessados em assegurar 'privilégios' conferidos por uma política de subsídio produtivo poderiam também incentivar a própria indústria a sobreavaliar a sua capacidade de atendimento e garantir sua 'reserva de mercado'.*

120. *A fragilidade metodológica acima descrita também foi alvo de considerações por parte do órgão regulador, responsável pela fiscalização das obrigações de conteúdo local. Segue trecho da Nota Técnica 002/2009/CCL da ANP (Peça 83) em que a agência trata desses problemas:*

'1. Exigências muito elevadas para a fase de exploração

A fase de exploração é caracterizada pela presença de elevado nível de risco e por atividades de natureza específica que devem ser executadas em prazo exíguo, limitando a disponibilidade de fornecedores de bens e serviços a qualquer momento.

Os atuais níveis de exigência para esta fase encontram-se, em geral, acima daqueles passíveis de atendimento pela oferta local, e são alvo de constantes críticas de concessionários e outros agentes do mercado.

(...)

6. Falta de dados confiáveis e atualizados para justificar os índices mínimos estabelecidos.

Não há nenhuma pesquisa recente que embase os níveis de exigência de conteúdo local, que em muitos casos é alvo de severas críticas de concessionários e outros agentes da indústria nacional. Dados os níveis, em geral, elevados de oferta mínima, e considerando-se a previsão de mecanismos para dispensa de atendimento de CL ofertado para itens (cláusulas de exceção por preço, prazo ou tecnologia), pode-se apontar um outro problema resultante de tais índices, que é a exposição da agência a situações não recomendáveis de relacionamento entre regulador-regulado, devido à previsão de uma demanda crescente pela utilização desses mecanismos por parte dos concessionários.

(...)

8. Incapacidade da indústria nacional de suprir a demanda por determinados itens.

A falta de dados confiáveis e atualizados que justifiquem os índices mínimos exigidos pode gerar demandas que a indústria nacional, seja por problemas de escala, seja por problemas de tecnologia, não é capaz de suprir. A previsão contratual de liberação de cumprimento de conteúdo local para itens e subitens tenta resolver esse problema, mas tende a gerar outros, sobretudo se a prática de recurso à agência com solicitação de liberação de cumprimento [waiver] se generalizar. Na medida em que cresce o número de isenções, fica mais difícil de se compensar nos demais itens da fase ou etapa em questão, de modo a manter o conteúdo local global. Esse efeito pode colocar em xeque o resultado do leilão, já que o resultado gerado, antes atrelado a itens e

subitens específicos, perde seu papel de referencial das atividades industriais que se pretende incentivar.’ (Grifos nossos)

121. *Dessa forma, percebe-se que o próprio ente regulador já alertava o Ministério para a metodologia utilizada, apontando para o fato de que os níveis de exigência encontravam-se, em geral, acima daqueles passíveis de atendimento pela oferta local. Conforme mencionado pela ANP, não foram feitas pesquisas que embasassem os níveis mínimos de exigência e a definição dos índices gerou constantes críticas por parte dos concessionários e agentes do mercado. Interessante notar que a ANP alertava para isso desde 2009, mas, como se verá mais adiante, a metodologia não se alterou.*

122. *Indo além, a percepção colhida a partir de entrevistas realizadas na auditoria com agentes do setor foi de que, em nome de uma rigidez da PCL, as alegações da indústria local de fornecimento tiveram maior peso na definição dos índices do que indicações dos operadores acerca das dificuldades encontradas na certificação de vários itens constantes da planilha de conteúdo local.*

123. *Complementando a análise realizada, importante colacionar esclarecimentos trazidos pelo IBP em sede de comentários dos gestores (vide item 8 do relatório), que reforçam as conclusões da equipe de auditoria.*

‘Em complementação à avaliação sobre a deficiência de critérios para determinação dos percentuais de conteúdo local mínimos dos contratos, discutida em diversos pontos do documento [relatório preliminar], cabe ressaltar o fato que a metodologia de aferição desses mesmos percentuais (a chamada ‘cartilha’, introduzida pela Resolução ANP 36/2007) somente foi definida dois anos depois da assinatura dos primeiros contratos no atual modelo de tabela (Rodada 7, em 2005). Dessa forma, os percentuais que foram declarados possíveis de se atingir estavam embasados em metodologia desconhecida e não uniforme entre os declarantes. Pode-se presumir que foram estimados conforme o método vigente à época (declaração de origem de fornecedor), mas não há registro sobre qual a metodologia adotada.

Com a publicação da cartilha em 2007, o mercado passou a ter uma nova metodologia para aferir os percentuais de conteúdo local dos contratos dos projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural, diferente da existente à época de assinatura dos contratos, e incompatível com as estimativas feitas anteriormente. Tal descasamento de critérios já vinha gerando diversas distorções nos processos de certificação dos bens, serviços e sistemas, que foram ainda mais agravadas com a substituição, em 2013, da Resolução 36/2007 pela Resolução ANP 19/2013, que mais uma vez alterou os critérios de aferição a serem aplicados a contratos em andamento, inclusive para a certificação de equipamentos já produzidos, cujas encomendas contemplavam a metodologia anterior.’

124. *Assim, associada à fragilidade metodológica na definição dos índices mínimos, segundo o IBP (a mesma percepção foi colhida em entrevistas junto a representantes da Petrobras), a metodologia de aferição desses percentuais também é problemática. Nesse espeque, importante destacar que aperfeiçoamentos metodológicos devem ser feitos continuamente, desde que sirvam para adequar a certificação de produtos e serviços nacionais à realidade do setor e não impliquem insegurança jurídica.*

125. *Nesse particular, a ANP promoveu a revisão da Resolução 36/2007 mediante prévio processo de Consulta Pública, com o intuito de colher as percepções dos agentes sobre as mudanças. Seguindo essa premissa, desde que as necessárias futuras revisões sejam feitas com base em estudos técnicos bem fundamentados e mediante prévia consulta à sociedade em geral, para captar contribuições e avaliações, estar-se-á agindo dentro dos ditames e princípios legais.*

126. *Ante todo o cenário exposto, reforça-se a conclusão da fragilidade metodológica dos índices mínimos de conteúdo local e a ausência de estudos amplos que correlacionem os índices exigidos pelos editais com a real capacidade da indústria em atender a demanda em bases razoavelmente competitivas. Da forma como está, a PCL está onerando o setor produtivo de petróleo arbitrariamente.*

127. *Nessa esteira de raciocínio, entende-se profícuo determinar ao MME que, previamente à próxima rodada de licitações da ANP, justifique os índices mínimos a serem exigidos a título de conteúdo local com fundamento em dados concretos gerados, por exemplo, a partir dos certificados*

emitidos pelas certificadoras credenciadas pela ANP, a partir de dados reais acerca da capacidade da indústria (capacidade instalada, encomendas feitas, produtos entregues, prazos praticados, previsão de demanda, previsão de expansão da capacidade, etc), ou quaisquer outras bases de dados, desde que possam ser consultadas objetivamente e, independente da metodologia e da base de dados escolhida, que sejam submetidas a escrutínio público (consultas/audiências públicas), com vistas a colher a percepção dos **stakeholders** e da sociedade acerca da razoabilidade dos índices mínimos exigidos.

128. Ademais, como será exposto a seguir, percebe-se uma clara estaticidade dos índices mínimos exigidos em edital, bem como da própria estrutura da planilha de conteúdo local, demonstrando uma devoção aos ditames iniciais da política, apesar de fortes indícios de problemas estruturais graves na própria sistemática dessa, demonstrados a partir de dados objetivos colhidos ao longo da última década.

4.3.3 4.2.3 Estaticidade dos índices mínimos de conteúdo local

129. Detectada a fragilidade metodológica na definição dos índices mínimos de CL, a equipe de auditoria percebeu ainda que os índices mínimos que foram definidos para o edital da 7ª Rodada, ocorrida em 2005, se mantiveram praticamente inalterados até a 11ª Rodada, ocorrida em 2013.

130. Foi realizada uma comparação dos índices presentes em edital de todas as rodadas efetivadas nesse período (entre 2005 e 2013) e pode-se observar que os itens praticamente não mudaram. As Figura 1 e 2 a seguir mostram uma parte da planilha de exigências presentes na 7ª (2005) e na 11ª (2013) referente aos índices exigidos para a fase de exploração em águas profundas:

Figura 1 - Tabela de Exigências da 7ª Rodada para a fase de Exploração (Águas profundas > 400m):

Sistemas	CL sistema (%)			Subsistemas	Item	Peso do item no custo do empreendimento (%)	CL ofertado no item (%)	CL mínimo item (%)		
	Mínimo	Ofertado	Máximo							
Exploração	37	Valor (deverá ser entre 37 e 55)	55	Geologia e Geofísica	Interpretação e Processamento			40		
						Aquisição			5	
						Perfuração, Avaliação e Completação	Afretamento Sonda			10
							Perfuração + Completação (obs 1)		0	30
							Sistemas Auxiliares (obs 2)		0	55
		0		Apoio Operacional	Apoio Logístico (Marítimo/Aéreo/Base)			15		

Fonte: ANP

Figura 2 - Tabela de Exigências da 11ª Rodada para a fase de Exploração (Águas profundas > 400m):

PLANILHA 1 - Águas Profundas > 400 metros				Setor:	Bloco:		
Sistemas	CL sistema (%)		Subsistemas	Item	CL mínimo item (%)		
	Mínimo	Máximo					
Exploração	37	55	Geologia e Geofísica	Interpretação e Processamento	40		
					Aquisição	5	
					Perfuração, Avaliação e Completação	Afretamento Sonda	10
						Perfuração + Completação (obs 1)	30
						Sistemas Auxiliares (obs 2)	55
			Apoio Operacional	Apoio Logístico (Marítimo/Aéreo/Base)	15		

Fonte: ANP

131. Vale dizer que a mesma 'imutabilidade' se manteve para todas as faixas de lâmina de água e para os blocos em terra. Um período de aproximadamente 8 anos separou as duas rodadas e pode-se perceber que os índices mínimos de conteúdo local exigidos se mantiveram inalterados.

132. O mercado de exploração de petróleo é um setor extremamente dinâmico, em que novas tecnologias surgem constantemente para dar mais eficiência a um segmento de alto risco e que requer investimento intensivo de capital. Dessa forma, é de se estranhar que, mesmo após tantos anos entre uma rodada e outra, o nível de exigência de conteúdo local que os operadores ficam obrigados a cumprir não tenha apresentado mudanças.

133. Em um mercado de elevada dinamicidade, é de se esperar que o nível de oferta e demanda de materiais e serviços varie em determinado intervalo de tempo. Ademais, não se pode obviar o

'engessamento' da planilha, que se manteve também praticamente inalterada, dividida, em suma, nos mesmos itens e subitens.

134. Ao se exigir o mesmo nível mínimo de conteúdo local e a mesma estrutura da planilha de ofertas durante todo o período analisado (8 anos), existe risco de que os índices e a própria estrutura da planilha não reflitam de maneira adequada a realidade do mercado em que a indústria está inserida. Interessante notar, todavia, que análises nesse sentido já vinham sendo feitas pela ANP e por outros agentes do mercado, incluindo setores da própria indústria.

135. Indo além, observou-se ainda como foi feita a definição dos índices para as rodadas que sucederam a 11^a. Diligenciado a respeito da metodologia utilizada para a definição dos índices utilizados nas rodadas de licitações mais recentes, o MME apresentou a seguinte resposta (peça 25):

'O MME, por meio de sua Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (SPG/MME), coordena reuniões com as entidades participantes do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), que possui participação das principais entidades representativas da indústria nacional de petróleo e gás natural, como operadoras de petróleo (incluindo a Petrobras), associações empresariais, federações das indústrias e Governo. Nessas reuniões as exigências para itens e subitens das tabelas são debatidas entre as partes e o resultado é consubstanciado em nota técnica do Ministério.' (grifos nossos)

136. É exemplo da adoção dessa metodologia a Nota Técnica n^o 35/2013-DEPG/SPG-MME (Anexo 5, Peça 25), que trata da definição dos índices de CL para a primeira rodada de licitação sob o regime de partilha de produção (em 2013). A referida Nota Técnica traz em sua conclusão:

'Com base nas informações anteriores e nas determinações contidas na Lei 12.351/2010 (Lei da Partilha), entende-se que o MME cumpriu com suas atribuições e estabeleceu os índices de conteúdo local mínimos a serem exigidos na 1^a Rodada de Licitações de blocos exploratórios de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção, prevista para realizar-se no próximo mês de outubro, com vistas ao desenvolvimento da indústria nacional da cadeia de fornecimento de bens e serviços do setor petrolífero. Dado que esses índices obedecem a critérios de apuração atualmente em vigor e foram baseados em premissas atuais, destaca-se que, caso haja alterações nos critérios ou nas premissas estabelecidas, os índices de CL expressos nesta Nota Técnica deverão ser revisados.

No que tange à capacidade da indústria nacional para atender à demanda suplementar que advirá com essa primeira rodada, o MME baseou-se em declarações fornecidas pelas associações da indústria, ligadas ao Prominp, que atestam que nossa indústria encontra-se preparada para fornecer bens e serviços com os percentuais nacionais acordados nesse processo. Espera-se que, para as próximas licitações da Partilha, estudo a ser conduzido no âmbito do Prominp apresente informações mais balizadas sobre essa capacidade da indústria.' (grifos nossos)

137. Vê-se, portanto, que os índices para o leilão de Libra (1^a licitação do modelo de partilha de produção, ocorrido em 2013) também foram definidos por meio de reuniões com entidades participantes do Promimp. O mesmo ocorreu para a definição dos índices da 13^a rodada, ocorrida recentemente no final de 2015. Ou seja, a mesma base metodológica de definição de índices a partir de indicações da indústria de capacidade de atendimento da demanda continuou a ser utilizada, mesmo após 10 anos da introdução da cartilha de conteúdo local.

138. Tantos anos após a definição da estrutura da tabela e dos índices mínimos exigidos, abriu-se mão de analisar dados concretos e objetivos dos resultados das avaliações até então realizadas pela ANP, bem como de demandas das empresas operadoras dos blocos acerca da dificuldade da certificação de vários itens exigidos na planilha, para se 'aperfeiçoar' o modelo a partir de reuniões com as entidades participantes do Promimp.

139. Apesar de o Promimp ter a participação de representantes de operadoras, como a Petrobras, em entrevistas a equipe de auditoria colheu a impressão de que a alegação de capacidade da indústria nacional em atender a demanda por bens e serviços pesou mais que os dados objetivos até então disponíveis. Dessa forma, os índices que eram colocados nos editais representavam majoritariamente aquilo que as empresas fornecedoras alegavam possuir capacidade de fornecimento.

140. Segundo o próprio MME, 'o avanço obtido nessas discussões para a estrutura das tabelas de CL terminou sendo incorporado posteriormente àquelas utilizadas na realização da 13ª Rodada de Licitações (modalidade de concessão), ocorrida em 2015'.

141. De fato, para a 13ª Rodada de licitações algumas mudanças foram feitas na planilha, bem como nos índices exigidos em edital. A peça 25 traz os ofícios de comunicação entre ANP e MME que discutem as alterações a serem feitas no edital da 13ª Rodada. No Ofício 79/2015/DG-ANP, por exemplo, enviado ao MME, encontra-se o seguinte texto:

'As tabelas apresentadas na Nota Técnica 21/2015-DEPG/SPG-MME, embora tivessem por base aquelas da 11ª Rodada de Licitações, apresentam alterações na estrutura e nos compromissos mínimos das tabelas águas rasas acima de 100 m e águas profundas/ultraprofundas, oriundos das tabelas do Contrato de Partilha, com exigência de conteúdo local significativamente maiores tanto para a fase de exploração, quanto para a etapa de desenvolvimento (anexos I e II).

Alertamos que a utilização de percentuais mínimos de conteúdo local estabelecidos para o Contrato de Partilha – desenhados para o projeto específico de Libra – no Contrato de Concessão de áreas licitadas para a 13ª rodada, tornam as regras de conteúdo local mais restritivas, e pode gerar impacto significativo no interesse de participação das empresas na licitação, uma vez que tais modificações foram inseridas após a publicação do pré-edital e da minuta do contrato, no prazo final da Consulta Pública.

Esta modificação implicará, também, é importante que se informe, significativa alteração nos procedimentos internos da licitação, já que altera a própria estrutura da tabela de compromisso de CL, modificando seus itens e subitens.' (grifos nossos)

142. Percebe-se novamente que, ao invés de atualizar os índices a partir de dados concretos de monitoramento da política, o Ministério decidiu reutilizar os índices usados tanto na 11ª Rodada quanto na Partilha, que igualmente foram definidos com base em declarações fornecidas pela indústria fornecedora, como visto anteriormente.

143. Além disso, decidiu-se aumentar os valores de alguns índices. Como visto no trecho da NT, a ANP alerta o Ministério do risco de que as regras se tornem mais restritivas, gerando impacto no interesse de participação das empresas na licitação

144. Mesmo com o alerta da ANP ao Ministério a respeito de uma provável restrição causada pela atualização equivocada de índices mínimos de conteúdo local, a metodologia foi mantida.

145. Dado esse cenário, com base nas informações obtidas até o momento, conclui-se que a PCL está fundamentada em uma metodologia frágil, que se sustenta em índices mínimos fixados com base em reuniões de envolvidos no setor e não em estudos sólidos acerca da capacidade da indústria local de atender às demandas dos operadores dos blocos exploratórios.

146. Como falado, a definição dos índices é primordial para o atingimento dos objetivos da PCL, pois eles precisam espelhar os investimentos mínimos em bens e serviços nacionais que deverão ser realizados nos blocos outorgados.

147. Sendo assim, espera-se que eles reflitam, da melhor maneira possível, a realidade da indústria nacional fornecedora de materiais e serviços de atender a demanda, em bases razoavelmente competitivas. Caso esses índices não estejam alinhados com a realidade da indústria, diversos efeitos maléficos podem ocorrer e prejudicar os objetivos propostos pela PCL.

148. Cita-se, como exemplo de consequências negativas, a incapacidade da indústria em atender à demanda. Caso os índices estejam sobre avaliados a indústria fornecedora não será capaz de atender, em patamares de preços e prazos competitivos, os pedidos dos concessionários.

149. Sendo assim, caso os índices se mostrem inexecutáveis, os operadores deverão recorrer ao mercado internacional para viabilizar a consecução de seus projetos, incorrendo no risco de terem que pagar multas por descumprimento das exigências de CL. Alternativamente, recorrerão de maneira constante ao instrumento de **waiver**, fazendo com que a ANP, possivelmente, se transforme num balcão de negociação de isenção de cumprimentos.

150. Além do mais, apesar de ter se mostrado deficiente para alcançar os objetivos propostos, a metodologia inicial de definição dos índices se manteve inalterada, o que significa que, em mais de 10

anos de PCL, não houve um acompanhamento sistemático por parte do MME com o intuito de otimizar e aperfeiçoar a política.

151. O achado 4.4, narrado à frente, irá tratar dos impactos gerados até o momento pela PCL, mostrando que a imposição de multas e custos elevados se tornaram uma realidade recorrente no setor de produção de óleo e gás.

4.4 4.3 A sistemática atual da PCL apresenta distorções graves

152. A equipe técnica analisou documentos e estudos formulados por agentes participantes da PCL, sobretudo, notas técnicas formuladas pela ANP, relativas à fiscalização das obrigações de conteúdo local. Desde 2009, as notas técnicas trazem preocupações e informações relevantes a respeito de possíveis distorções da política.

153. Os principais problemas e distorções analisados pela equipe de auditoria são tratados a seguir.

4.4.1 4.3.1 Exigências com elevado nível de detalhamento para itens e subitens

154. Como visto, os índices mínimos de CL que são exigidos dos licitantes são levados aos editais das rodadas de licitações por meio de uma planilha de exigências que contém em seu corpo linhas de itens e subitens, que devem ser preenchidas pelos interessados. Para esses itens e subitens são estipulados os valores mínimos de CL a serem cumpridos pelos concessionários quando da exploração e desenvolvimento dos blocos.

155. Cabe ao licitante, portanto, preencher a planilha com os índices percentuais de CL que ele espera alcançar nos seus projetos, devendo respeitar os mínimos estabelecidos no edital. No entanto, a planilha é complexa e exige que os interessados atribuam valores para inúmeros itens. Sendo assim, o alto nível de detalhamento das exigências engessa a oferta a bens e serviços, que podem mudar ao longo do tempo, dada a dinâmica do mercado e a evolução da tecnologia. Foram relatadas em entrevistas situações em que o licitante indica investimentos mínimos em itens e subitens que não mais refletem a realidade de contratações do setor, mas o fazem para cumprir com formalidades exigidas pelo procedimento licitatório.

156. Outro problema relativo ao elevado detalhamento das exigências diz respeito à falta de previsibilidade em relação a investimentos que serão concretizados anos após a realização das ofertas no leilão. Ao se exigir que o concessionário ofereça índices de conteúdo local para itens e subitens da fase de desenvolvimento da produção, por exemplo, lida-se com um horizonte de tempo bastante largo (entre 5 e 8 anos, considerando os prazos mínimos e máximos da fase de exploração dos blocos constantes no edital da 13ª rodada), em que novos tipos de tecnologia podem tornar irrealistas e inexequíveis as ofertas realizadas anteriormente. O proponente se compromete com um detalhamento em itens e subitens, muitas vezes em bens e serviços que só serão adquiridos anos depois, sem saber, por exemplo, que tipo de óleo será encontrado, se existe gás associado ou não, enfim, sem ter conhecimento ainda das variáveis que influenciarão diretamente no projeto a ser executado e nos investimentos a serem realizados.

157. A exigência de percentuais de conteúdo local em muitos itens e subitens não tem capacidade de acomodar as possíveis e constantes mudanças práticas na indústria, sem impor revisões sistemáticas dos contratos. Como consequência os concessionários tendem a utilizar, de forma recorrente, as cláusulas de exceção por preço, prazo ou tecnologia (**waiver**), que pode transformar a ANP em um balcão de negociações, expondo-a a situações não recomendáveis de relacionamento entre regulador e regulado.

158. Além disso, exigências elevadas que atingem o nível de peças e equipamentos tendem a restringir a quantidade de fornecedores nacionais que sejam capazes de atingir os índices estabelecidos, limitando as opções de compra do concessionário, além de direcionar a demanda para setores muito específicos da indústria nacional. No que diz respeito às limitações de opção de compra, o elevado nível de exigência para peças, máquinas e equipamentos fará com que o concessionário adquira tais bens de fornecedores com alto nível de conteúdo local. Este, por sua vez, repassará tal

exigência para seus subfornecedores, que terão que se comprometer com tal percentual e assim sucessivamente.

159. À medida que a exigência (percentual de CL) aumenta, também aumenta a dificuldade do fornecedor em atingir o percentual necessário, da mesma forma também para o subfornecedor e assim sucessivamente. Essa situação acaba gerando um efeito fila em que a demanda se mostra muito superior à capacidade de oferta da indústria fornecedora, podendo fazer com que os prazos não sejam atingidos.

160. No limite, se um único fornecedor no mercado possuir tal capacidade ele tenderá a aumentar seus preços, abrindo a possibilidade de que o concessionário solicite à ANP a dispensa no atendimento de conteúdo local (cláusula contratual de exceção de cumprimento por motivo de preço excessivamente elevado) e importe o equipamento.

161. Como pode ser visto, a elevada exigência de itens e subitens na planilha pode ter como consequências um aumento considerável do número de pedidos de **waiver** pleiteado junto à ANP. Dado o grande número de pedidos que a agência recebeu nos últimos anos, como citado anteriormente nesse relatório, percebe-se que as consequências apresentadas nesse tópico têm se tornado realidade no setor.

162. Interessante registrar trecho da Nota Técnica 02/2012/CCL (peça 83), da ANP, que reforça as análises supra:

‘O anexo XXX do Contrato de Concessão traz a planilha que contém os sistemas, subsistemas, itens e subitens para os quais os licitantes devem apresentar percentual de investimento em CL a fim de arrematar determinado bloco. Isso significa que, para participar do certame, os licitantes devem ter prévio conhecimento do montante do investimento total a ser realizado tanto na fase de exploração como na etapa de desenvolvimento, anos antes desses investimentos serem efetivados. Além desse conhecimento, os concessionários devem ter uma boa ideia de como se dará o arranjo de todas as variáveis que possam interferir na conjuntura econômica futura (taxa de câmbio, tecnologias, preços de bens e serviços, estratégia de desenvolvimento do campo, etc.) quando os investimentos assumidos forem de fato efetivados.

*Com tamanha incerteza envolvida, é de se esperar que ocorram mudanças no plano de negócio da concessionária que interfiram significativamente nos percentuais de conteúdo local, fato que aumenta a probabilidade de solicitação de uso da dispensa contratual conhecida por **waiver**. As incertezas envolvidas também apontam para um indicativo de alta incidência de multa, dada a alta probabilidade de os concessionários não conseguirem cumprir os percentuais para as rubricas de CL, já que estes foram estabelecidos de forma prévia e sem base estratégica sólida.*

A argumentação acima por si só é suficiente para a proposição de alterações na planilha de oferta de CL, no entanto, a ela devem-se somar outros argumentos acumulados ao longo de quatro anos de experiência da Coordenadoria de conteúdo local, que incluem informações acerca dos bens e serviços certificados pelos operadores.’

163. Percebe-se, portanto, preocupação do órgão regulador em relação ao alto nível de detalhamento da planilha de exigências. Além do já exposto anteriormente, adiciona-se o argumento de que, ao se incrementar o detalhamento do CL em mais itens e subitens, torna-se ainda mais pungente a necessidade de se atrelar a PCL a uma política industrial.

164. Quanto mais detalhado o item/subitem, mais se tende a direcionar recursos para setores específicos do parque produtivo nacional. No limite, pode-se estar criando reserva de mercado não para um segmento da cadeia de suprimento, mas para um único fornecedor.

4.4.2 4.3.2 *Descolamento entre a oferta global proposta no leilão e o investimento global efetivamente realizado em face dos pesos relativos atribuídos.*

165. O CL global contratual é resultado da ponderação entre o percentual de conteúdo local ofertado para itens e subitens e o peso a eles atribuído pelo concessionário. Na atual sistemática da PCL, o concessionário é livre para atribuir tanto o valor percentual dos itens quanto o peso que ele terá nos seus investimentos. Dessa maneira, o resultado da soma ponderada de todos os itens é gerado de forma automática pela planilha e fornece o CL global que irá para o leilão.

166. Assim, ao final da fase de exploração ou da etapa de desenvolvimento da produção, esse é o percentual que deve ser alcançado pelo concessionário, entre todo o investimento realizado. Da mesma forma, esse é o percentual que é fiscalizado pela ANP para verificação do cumprimento de CL global por parte do concessionário. Vale lembrar que, além de cumprir com o CL global, os operadores devem cumprir também o CL estipulado para os itens e subitens.

167. No momento da oferta no leilão, o licitante atribui a cada item e subitem da tabela um peso e um índice mínimo de conteúdo local, e, tanto para a fase de exploração como para a etapa de desenvolvimento da produção, o somatório dos pesos deve ser igual a 100%, o que representaria todo o investimento realizado na fase ou etapa em questão.

168. No entanto, a vinculação do CL global aos itens/subitens gera uma série de distorções, de forma que, mesmo que todos os compromissos nos itens específicos sejam cumpridos, pode haver multa no compromisso global, causada pela variação entre os pesos efetivamente realizados e os pesos estimados no leilão.

169. O conteúdo global ofertado e o conteúdo local fiscalizado e efetivamente realizado podem vir a ser coisas diferentes, dado que a listagem de itens e subitens do edital não esgota todas as atividades envolvidas na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento.

170. Além disso, é comum que os pesos estimados para cada item da tabela variem muito quando comparados aos pesos realizados, especialmente na etapa de desenvolvimento da produção, que ocorre longo tempo depois do leilão (pode chegar a 8 anos) e as características dos campos a serem desenvolvidos ainda não são conhecidas no momento da oferta.

171. Dessa forma, devido à falta de previsibilidade em relação a investimentos que serão realizados anos após a realização das ofertas no leilão, o concessionário é capaz de atribuir apenas estimativas de pesos e valores, fazendo com que, na prática, a realidade tenda a ser diferente.

172. De forma a ilustrar as análises, seguem exemplos de situações que podem ocorrer. Os exemplos foram retirados da NT 08/2015 CCL, da ANP (peça 83):

‘As ofertas de CL são avaliadas com base no percentual de cada sistema (CL global de Exploração e CL global de Desenvolvimento). No entanto, tais percentuais não são ofertados livremente na licitação. O CL do sistema é calculado automaticamente a partir do preenchimento, pelo licitante, do peso e CL para os itens e subitens da tabela (células em branco da tabela abaixo).

Esta mesma fórmula é usada para definir o CL ofertado em itens que são compostos por subitens. É o caso dos itens ‘Perfuração’ e ‘Sistemas auxiliares’ (células em amarelo e verde). Também não há oferta livre de CL nestes itens.

O exemplo abaixo ilustra a metodologia para oferta de CL da Exploração em um bloco em águas profundas em que há um mínimo de 37% para que a oferta seja aceita. Neste exemplo, o licitante ofertou o CL mínimo para todos os itens/subitens e estimou os pesos de forma que a planilha calculou o CL global máximo. Apenas com a informação dos pesos o licitante pode atingir o mínimo ou o máximo de CL global. A oferta da exploração será avaliada exclusivamente com base no CL de 55% (célula azul).

Exemplo – Preenchimento da Planilha de CL para exploração:

Sistemas	CL sistema (%)		Subsistemas	Item	Peso do item no custo do empreendimento	CL ofertado no item (%)	CL mínimo item (%)
	Mínimo	Ofertado					
Exploração	37	65	Geologia e Geofísica	Interpretação e Processamento	5	40	50
				Aquisição	5	5	5
				Perfuração, Avaliação e Completação	10	10	10
				Perfuração + Completação (obs 1)	55	75	30
				Sistemas Auxiliares (obs 2)	20	55	55
				Apoio Operacional	5	15	15
Total na fase de Exploração					100		

Observações	SETOR:	BLOCO:		
ÁGUAS PROFUNDAS > 400 metros				
Obs 1: Na composição do CL médio para Perfuração, Avaliação e Completação na fase de Exploração, devem ser considerados os seguintes sub-itens:				
Equipamentos	Peso do subitem no custo do item (%)	CL ofertado no subitem (%)	CL mínimo (%)	CL ofertado no item (%)
Cabeça de Poço	5	45	45	72
Revestimento	35	80	80	
Coluna de Produção	50	80	80	
Equipamentos do Poço	5	30	30	
Brocas	5	5	5	
Total do item	100			
Obs 2: Na composição dos sistemas auxiliares da fase de Exploração devem ser considerados os seguintes sub-itens:				
Equipamentos	Peso do subitem no custo do item (%)	CL ofertado no subitem (%)	CL mínimo (%)	CL ofertado no item (%)
Sistema Elétrico	30	60	60	58
Sistema de Automação	30	60	60	
Sistema de Telecomunicações	5	40	40	
Sistema de Medição Fiscal	30	60	60	
Instrumentação de Campo	5	40	40	
Total do item	100			

A vinculação do CL global aos itens/subitens gera uma série de distorções, de forma que, mesmo que todos os compromissos nos itens sejam cumpridos, pode haver multa no compromisso global, causada pela variação entre pesos realizados e os pesos estimados no leilão, que não são um compromisso contratual. O concessionário é livre para distribuir seus investimentos entre bens e serviços, independentemente dos pesos utilizados na oferta. Os exemplos a seguir ilustram essa situação:

Exemplo 1: No Leilão, a empresa distribuiu os pesos do projeto entre G&G [Geologia e Geofísica], Perfuração e Apoio Logístico (6 linhas). Ao realizar sísmica no bloco, não identificou prospectos e optou por não perfurar poços.

Tabela 1 - Gastos com Exploração restritos a G&G

Todos os Itens/Subitens	CL Realizado	Compromisso ofertado no BID	Pesos ofertados no BID	Pesos efetivamente executados
1 - Geologia e Geofísica	28,7%			
1.1 - Aquisição	25,6%	15%	9%	96%
1.2 - Processamento e interpretação	100,0%	100%	8%	4%
1.3 - Outros	0%			-
1 - Perfuração, Avaliação e Completação	100%			
1.1 - Afretamento de Sonda	-	16%	40%	-
1.2 - Perfuração + Completação	-	84%	20%	-
1.2.1 - Cabeça de Poço	-	100%	17%	-
1.2.2 - Revestimento	-	100%	26%	-
1.2.3 - Coluna de Produção	-	95%	21%	-
1.2.4 - Equipamentos de Poço	-	85%	24%	-
1.2.5 - Brocas	-	30%	12%	-
1.3 - Sistemas Auxiliares	-	90%	3%	-
1.3.1 - Sistema Elétrico	-	90%	10%	-
1.3.2 - Sistema de Automação	-	90%	25%	-
1.3.3 - Sistema de Telecomunicações	-	90%	15%	-
1.3.4 - Sistema de Medição Fiscal	-	90%	20%	-
1.3.5 - Instrumentação de Campo	-	90%	30%	-
1.4 - Outros	100%			
8 - Apoio Logístico	-	100%	20%	-
Total Gastos Exploração	18,72%	55%		

Todo o seu projeto está agora distribuído em duas linhas apenas, Aquisição e Interpretação de G&G. Como a empresa já encerrou as atividades no bloco, não realizará atividades adicionais

para alcançar o global. Dessa forma, a empresa cumpriu os compromissos em todas as atividades que executou, mas ainda assim será multada no global. Note-se que, caso tivesse ofertado o CL global realizado de 28,72%, tal oferta sequer atingiria o mínimo e não seria validada na licitação do bloco.'

173. *Assim, conforme ilustra o didático exemplo narrado acima, pelas regras vigentes, mesmo cumprindo seu compromisso contratual em itens e subitens, é possível que o concessionário não consiga atingir o CL global e seja multado. Analogamente, ele pode atingir o percentual global sem ter atendido seus compromissos de CL para itens e subitens. Como visto no exemplo, o concessionário que, após realizar sísmica no bloco, decidir não perfurar poços (situação usual na indústria de exploração de petróleo e gás), será multado pois não cumpriu com o CL acordado para essa atividade.*

174. *Referida situação pode ocorrer como consequência do descolamento da realidade da oferta que foi feita durante o leilão, sendo agravada por ocasião dos pesos que compete ao concessionário definir. Somente no momento de execução dos projetos é que o concessionário tem mais informações sobre as características do campo a ser explorado e define detalhadamente os bens e serviços a serem adquiridos. O lapso entre a oferta no leilão e a efetivação dos investimentos também propicia a possibilidade de alterações significativas do peso relativo dos investimentos. Na fase exploratória, os investimentos em sondas de perfuração podem chegar a 50% dos desembolsos. Variações no preço do item, então, podem alterar de maneira relevante o peso dos dispêndios nesse serviço em relação ao investimento total.*

175. *Ainda, segundo entendimento atual da ANP, caso o concessionário tenha um pedido de **waiver** deferido para determinado item, essa isenção de cumprimento não afetará o compromisso com o percentual global. Ou seja, mesmo que a agência entenda pertinente a dispensa de determinada obrigação assumida pelo concessionário em item específico, ele deverá aumentar o conteúdo local de outros itens presentes na planilha de forma a manter a soma ponderada que alcance o valor do CL global acordado. Apesar de ter sido isento de cumprir com o CL para aquele item específico, ele ainda deve se esforçar para compensar esse valor que não irá cumprir em outras partes do projeto.*

176. *Por fim, recomenda-se a leitura da conclusão da NT 002/2009/CCL da ANP (Peça 83) que resume as percepções da agência já no ano de 2009:*

'Pelos problemas apresentados anteriormente, pode-se argumentar que a manutenção da sistemática vigente de conteúdo local compromete de maneira substancial não apenas a fiscalização do compromisso contratual dos concessionários, mas, principalmente, o objetivo primeiro da incorporação dos compromissos de conteúdo local aos contratos de concessão, que é o incentivo à indústria nacional de petróleo e gás.

Vale destacar que nos tempos atuais, em que a concorrência se dá em termos globais, incentivar a indústria requer medidas bastante amplas, e o fomento de mecanismos que possam criar reservas de mercado não parece ser o caminho mais indicado para tal fim. A flexibilização das regras de conteúdo local pode estimular a formação de parcerias entre fornecedores e concessionários, aproveitando eficiências competitivas nacionais, e criando os encadeamentos necessários para a continuidade do processo.

Seja pela inadequação do mecanismo a sua finalidade, seja pelas distorções e dificuldades que gera no processo de fiscalização, esta Coordenadoria defende uma revisão profunda das regras relativas ao conteúdo local.' (grifos nossos)

177. *Percebe-se a preocupação da agência, já em Nota Técnica de 2009, com a sistemática da PCL, a ponto de defender uma revisão profunda das suas regras.*

178. *As distorções aqui mostradas foram citadas também em entrevistas com outros agentes envolvidos no setor, que enfrentam dificuldades decorrentes da sistemática vigente da PCL. A problemática aqui apresentada foi circularizada e confirmou-se, por meio da opinião de outros agentes, a realidade aqui apresentada.*

179. *Vale dizer, no entanto, que algumas das distorções tratadas nesse relatório estão sendo discutidas entre o MME e a ANP. Algumas propostas de mudanças estão em curso, como a tentativa*

de neutralizar a variação relativa dos pesos ofertados no leilão. Mais detalhes serão tratados no item 6 desse relatório.

4.4.3 4.3.3 Dados de certificadoras de CL apontam que o investimento em conteúdo local tem sido realizado em itens de baixo valor agregado

180. Considerando as informações das fiscalizações da ANP, merece destaque o conteúdo da Nota Técnica 02/2012/CCL (peça 83), da ANP, onde são apresentados dados das certificadoras de conteúdo local.

181. A NT explicita, a partir de resultados concretos e na visão técnica do regulador, as consequências das inconsistências na planilha de exigências de conteúdo local, já identificadas em 2009. Os dados oriundos de fiscalizações realizadas pela ANP até aquele momento demonstravam que máquinas e equipamentos representavam menos de 10% dos certificados emitidos, o que poderia significar uma tendência das operadoras em investir em conteúdo local fora do setor produtivo. Por outro lado, segundo os dados apresentados, serviços como engenharia, sonda e operação de sonda praticamente não foram certificados, sendo que esses são serviços que representam investimentos significativos.

182. Também se registra que a maioria dos bens produzidos nacionalmente e certificados referia-se a válvulas, seguido de outros itens que não se relacionam diretamente com a indústria do petróleo, tais como ventiladores, medidores, separadores de areia, etc. Itens intensivos em tecnologia, como árvore de natal, sonda de perfuração e cabeça de poço, tinham desempenho ruim.

183. As informações acerca dos bens e serviços certificados são mostradas de forma gráfica na NT, recomendando-se a leitura da mesma para uma análise mais aprofundada (peça 83). A agência chegou à seguinte conclusão:

O que se pretende demonstrar é que os investimentos que realmente agregam conhecimento e tecnologia à indústria de petróleo e gás natural não estão sendo certificados, ou seja, continuam sendo importados. Quando se observa a tabela de oferta atual, com os seus sessenta e nove itens, torna-se dificultada a verificação de um foco, pois existem elementos de baixa relevância dentro dos investimentos demandados pela indústria de petróleo e gás tais como: proteção catódica, válvula, filtros, queimadores e sistemas elétricos que exigidos separadamente pouco têm a colaborar para a alavancagem do setor. A existência de rubricas específicas para itens e subitens de pouca relevância, quando observados isoladamente, somente onera a cadeia produtiva; dificulta a materialização da fiscalização da ANP; limita a escolha dos projetos pelos operadores, uma vez que estes ficam restritos ao modelo que pensaram à época do leilão e para o qual ofereceram oferta de conteúdo local em itens detalhados; e cria um modelo potencialmente gerador de multas, o que desvia os resultados esperados dos objetivos estabelecidos pela Política de Conteúdo Local. (Grifos nossos)

184. Como visto, já existe massa crítica disponível para que uma análise mais aprofundada da PCL seja realizada. A citada NT data de 2012 e já dispunha de dados consideráveis por parte das certificadoras a respeito de quais itens estavam sendo certificados e, portanto, mostrando quais itens a indústria nacional tem sido capaz de suprir.

185. Com essa informação seria possível avaliar quais setores da indústria nacional têm se mostrado capazes de fornecer, em bases competitivas, os equipamentos, máquinas e serviços demandados. No entanto, o MME, ao 'aperfeiçoar' a definição dos índices mínimos exigidos a título de CL, prescindiu da utilização objetiva dos dados disponíveis acerca do atingimento dos índices definidos inicialmente em 2005, gerados a partir das fiscalizações realizadas pela ANP e de dados das certificadoras.

186. Ante todo o exposto, conclui-se que a atual sistemática da PCL não tem contribuído para o desenvolvimento competitivo da indústria nacional e cria o risco de geração de injustificada reserva de mercado para os agentes fornecedores abarcados pela política protecionista.

187. Descolada de uma política industrial ampla, ao se exigir CL para um número extenso de itens e subitens, muitas vezes em produtos e serviços que não são intrínsecos ao setor de petróleo e não possuem alto valor agregado, corre-se o risco de não se conseguir desenvolver competitivamente

*indústrias que hoje ainda são gargalos para o país, pois, como visto, os produtos de maior valor agregado continuam sendo importados. Ainda, ao se exigir um nível muito detalhado de itens e subitens, limita-se a opção dos concessionários de compras de produtos, criando uma possível situação geradora de multas ou um ambiente propício para a ampliação de efetivação das cláusulas de isenção, podendo fazer com que a ANP tenha que lidar com um número expressivo de pedidos de **waiver** de forma desnecessária.*

188. *Por fim, ao se exigir que os concessionários forneçam estimativas dos pesos e percentuais de CL que deverão cumprir, corre-se o risco de se criar uma situação descasada da realidade, visto que o momento de ocorrência efetiva de parte significativa dos investimentos (etapa de desenvolvimento) ocorre anos após o leilão.*

189. *Reforça-se assim as conclusões já expostas, no sentido de que a Política de Conteúdo Local apresenta graves distorções, criando barreiras e dificuldades para os agentes envolvidos no cumprimento das exigências contratualmente estabelecidas. Ademais, como será demonstrado a seguir, está impondo grandes custos ao setor.*

190. *Ante todo o exposto, considerando as distorções apresentadas na sistemática atual da PCL e considerando que ela não tem contribuído para o desenvolvimento competitivo da indústria nacional, recomenda-se que o MME reavalie a sistemática vigente da PCL, de sorte a buscar maior adaptabilidade da política ao dinamismo inerente ao setor de petróleo e gás natural.*

4.5 4.4 A PCL impõe elevados custos ao setor de Petróleo e Gás

191. *Com o intuito de apontar os impactos causados pela vigência da PCL, a equipe técnica focou em buscar dados a respeito dos custos gerados pela política, com o fim de possibilitar uma análise objetiva dos efeitos causados ao setor produtor de petróleo e gás.*

192. *Inicialmente, diligenciou-se o MME a respeito de estudos que pudessem informar custos e benefícios gerados pela PCL. Como visto anteriormente, o Ministério não dispõe de tais números.*

193. *Dessa forma, na ausência de dados oficiais do MME sobre o custo da Política de Conteúdo Local, a equipe de auditoria buscou informações na ANP, na Petrobras, no Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) e na Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), com o objetivo de embasar suas constatações.*

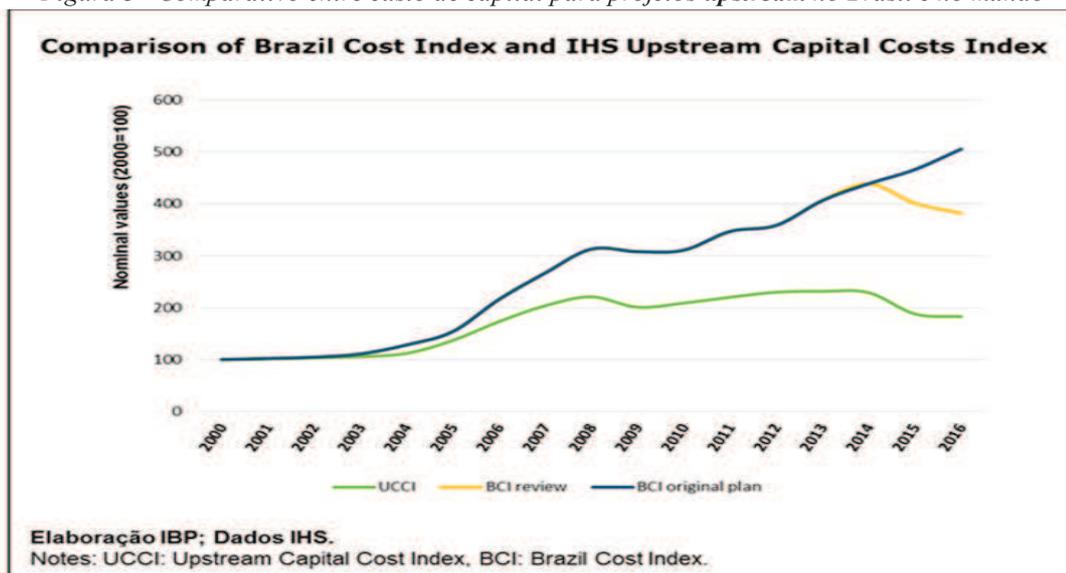
194. *Os tópicos a seguir compilam essas informações.*

4.5.1 4.4.1 Análise comparativa entre custos no Brasil e no mundo

195. *Inicialmente, fez-se uma análise comparativa entre os custos de produção e entrega de materiais, equipamentos e serviços que são produzidos e/ou realizados no Brasil e no mundo. Dessa forma pôde-se observar de forma comparativa a diferença dos valores praticados no país.*

196. *A Figura 3 apresenta uma comparação entre o índice de custo de capital para projetos **upstream** (etapa de extração do petróleo e gás) no Brasil e no restante do mundo.*

Figura 3 - Comparativo entre custo de capital para projetos **upstream** no Brasil e no mundo



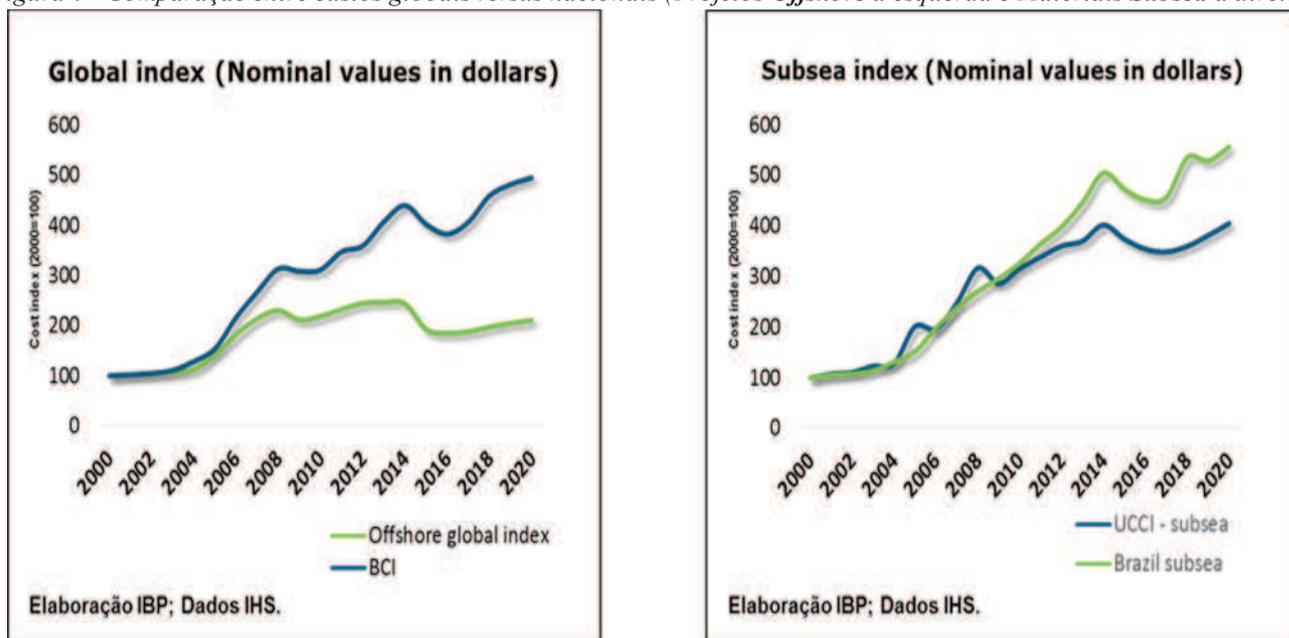
Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

197. A curva inferior mostra o Índice de Custo de Capital no **Upstream - Upstream Capital Costs Index (UCCI)**, índice formulado pela empresa **Information Handling Services (IHS)**iii que rastreia os custos de equipamentos, instalações, materiais e pessoal (capacitado e não capacitado) usado na construção de vários portfólios distribuídos geograficamente e que abarca projetos **onshore**, **offshore**, de oleodutos e projetos de gás natural liquefeito. Esse índice fornece, portanto, uma ferramenta clara e objetiva de **benchmark** para rastrear e prever um setor complexo e dinâmico como o de petróleo e gás.

198. A curva superior representa o índice dos mesmos custos considerando apenas projetos realizados no Brasil. Dessa forma, pode-se perceber que mesmo com uma queda no custo de capital no Brasil em 2016 (curva intermediária), ele ainda é muito superior ao que é ofertado mundialmente.

199. Adicionalmente, a Figura 4 a seguir mostra separadamente a comparação entre os custos praticados mundialmente versus o custo nacional tanto para projetos **offshore** (projetos afastados da costa, geralmente em alto mar) na curva da esquerda, quanto para materiais e equipamentos **subsea** (materiais e equipamentos utilizados abaixo do nível do mar, também conhecidos como equipamentos submarinos) na curva da direita.

Figura 4 - Comparação entre custos globais versus nacionais (Projetos **Offshore** a esquerda e Materiais **Subsea** a direita)



Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

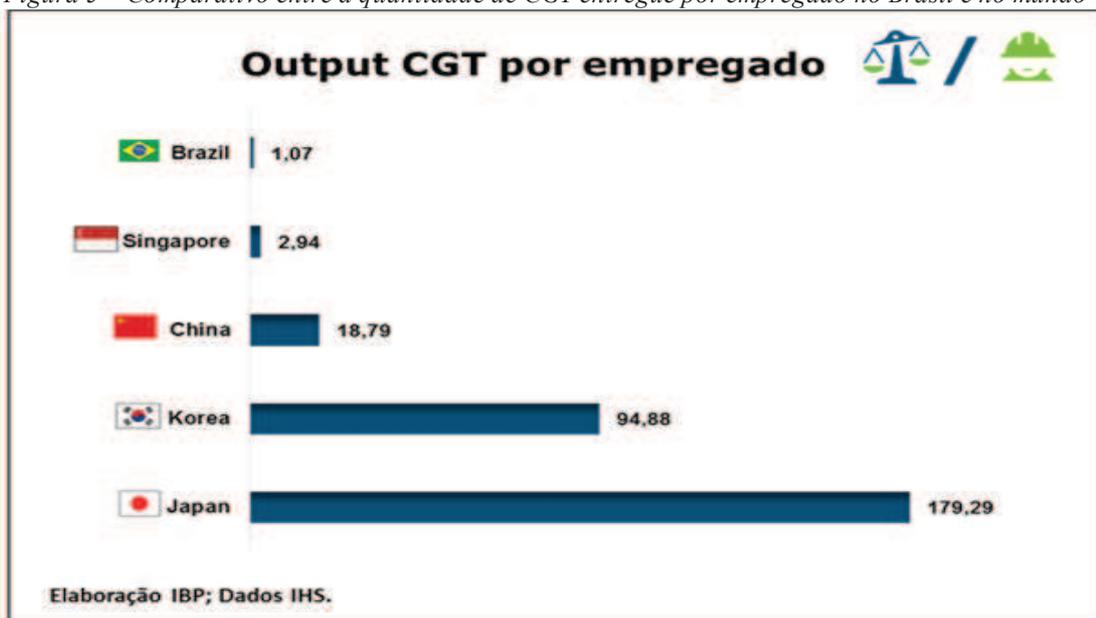
200. Para a imagem da esquerda, a curva verde representa os índices de custos no mercado global e a curva azul (BCI) os índices no mercado brasileiro. Já na imagem da direita, para índices de custos referentes a equipamentos **subsea**, a curva azul representa os custos mundiais e a curva verde os custos brasileiros (Brazil **subsea**).

201. Repare que o índice de custos brasileiro é superior ao mundial em ambas as análises, inclusive no custo de materiais **subsea** (em que pese a indústria nacional ser competitiva nesse setor, segundo estudo trazido pelo IBP referente à matriz de priorização de investimentos em setores que o Brasil se mostra mais competitivo, peça 55, Anexo 1). Dessa forma, percebe-se que, na média, é mais caro realizar projetos dessas categorias no país.

202. Aliada ao alto custo de produção no país está a baixa produtividade da indústria fornecedora de petróleo e gás quando comparada com outras regiões estratégicas e produtoras no restante do mundo.

203. Para exemplificar, tome como exemplo a indústria de construção naval, em que investimentos foram feitos para alavancar a produção nos estaleiros brasileiros. A imagem abaixo mostra graficamente a Produção de Tonelagem Bruta Compensada por Empregado - **Output de Compensated Gross Tonnage (CGT)** de diversos estaleiros espalhados pelo mundo. O CGT é um indicador da quantidade de trabalho que é necessária para construir um navio e é calculado ao se multiplicar a tonelagem de um navio por um coeficiente, que é determinado pelo tipo e tamanho do navio específico. Dessa forma, o gráfico representa a 'quantidade de navio' que cada empregado entrega em um determinado estaleiro.

Figura 5 – Comparativo entre a quantidade de CGT entregue por empregado no Brasil e no mundo

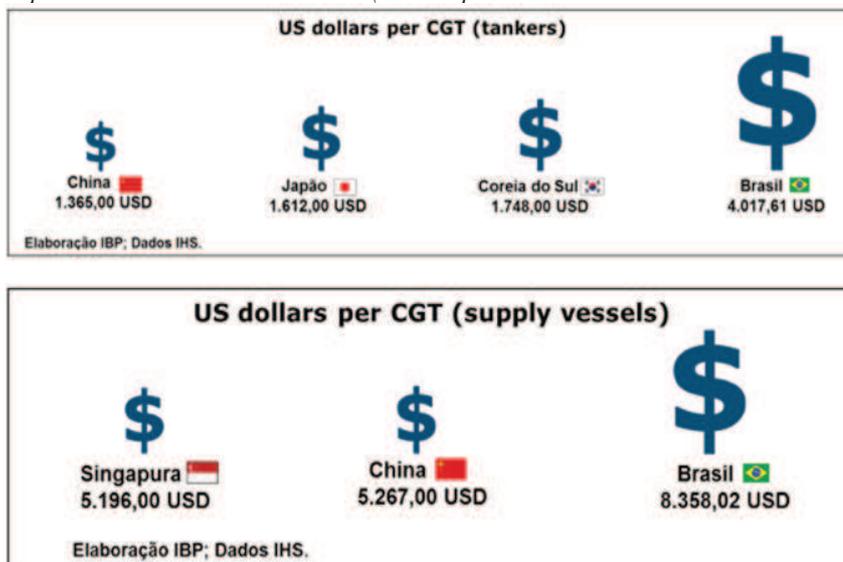


Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

204. O gráfico possui informações até o primeiro quadrimestre de 2014 e mostra como a produtividade do país é inferior, se comparada a outros estaleiros produtores no resto do mundo.

205. Baixa produtividade significa também maiores custos de produção. Evidência disso é que o valor em dólar por CGT produzido (USD/CGT) no Brasil é consideravelmente maior do que em outros países. A Figura 6 abaixo ilustra esses resultados.

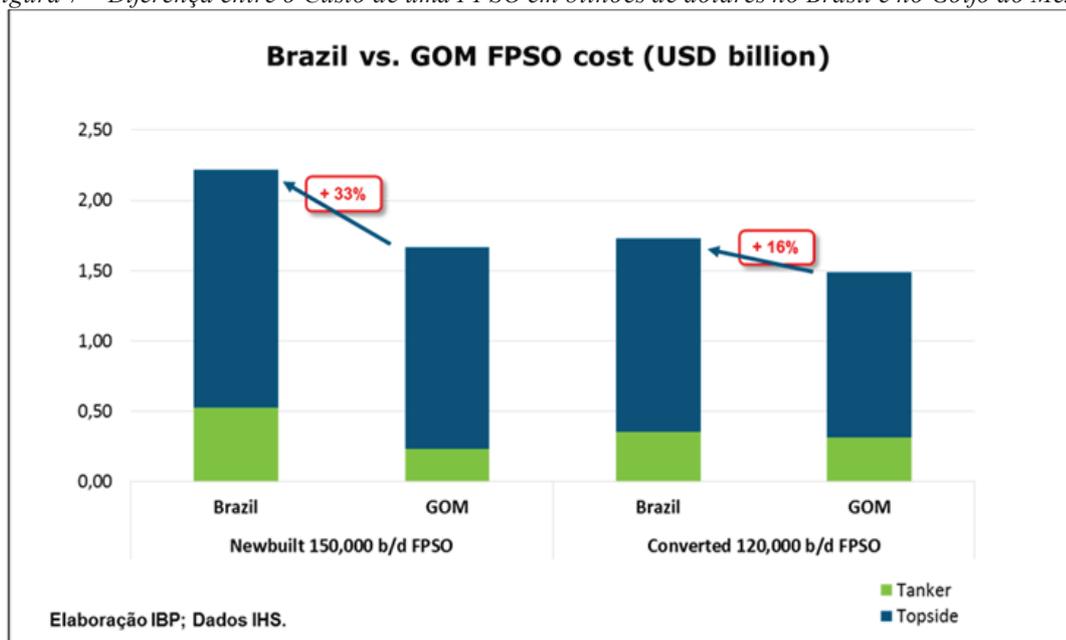
Figura 6 – Dólar gasto por CGT no Brasil e no mundo (Navios petroleiros em cima e Navios de abastecimento em baixo)



Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

206. Para embasar ainda mais a análise, a Figura 7 abaixo apresenta a diferença de custo entre uma **Floating Production Storage and Offloading** (FPSO - Unidades Flutuantes de Armazenamento e Transferência - construída no Brasil) e uma FPSO construída no Golfo do México (GOM). A imagem mostra ainda a diferença caso essa FPSO seja apenas 'convertida' nos respectivos estaleiros.

Figura 7 – Diferença entre o Custo de uma FPSO em bilhões de dólares no Brasil e no Golfo do México



Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

207. O gráfico mostra que, caso uma FPSO seja totalmente construída no Brasil, ela custará cerca de 33% mais do que a mesma FPSO construída no Golfo do México. Caso haja apenas a conversão do casco, a diferença permanece, mas diminui para cerca de 16%.

208. Essa diferença de valores não se limita apenas a FPSOs. Estudos realizados pela IHS (Peça 55) mostram ainda alguns dados interessantes com relação aos custos para afretamento de embarcações de apoio. Segundo a análise, a taxa diária para afretamento de um **Anchor Handling Tug Supply** (AHTS) no exterior pode custar até 25% menos do que a taxa diária cobrada no mercado nacional (dados com base nos contratos celebrados em 2014). Segundo a consultoria contratada pelo IBP, a média cobrada no Brasil em 2014 foi de US\$ 44.000/dia, enquanto o mercado internacional cobrou em torno de US\$ 33.000/dia.

209. Com relação ao **Platform Supply Vessel** (PSV), a análise mostra que a taxa diária para afretamento no exterior pode custar até 10% menos do que a taxa diária cobrada no mercado nacional (dados com base nos contratos celebrados em 2014). Em 2014, a média cobrada no Brasil foi de US\$ 29.000/dia, enquanto o mercado internacional cobrou em torno de US\$ 26.000/dia.

210. Posteriormente, nesse relatório, serão mostrados ainda dados referentes às sondas de perfuração, que ilustram, de forma relevante, a discrepância dos valores praticados no Brasil em relação ao mercado internacional (Item 5. Estudo de Caso – Sondas de Perfuração **Offshore**).

211. Essas informações deixam claro que, além de se produzir menos nos estaleiros brasileiros, aquilo que é produzido aqui é muito mais caro do que em outros estaleiros internacionais. A indústria naval está sendo usada como exemplo por representar parte significativa dos investimentos na exploração e produção de petróleo.

212. Dessa forma, sabendo-se que o que é produzido nacionalmente é mais caro do que no mercado exterior, haverá um custo associado aos itens que devem ser comprados nacionalmente pelos operadores por ocasião da PCL.

213. Como não foram estabelecidos objetivos e metas de curto, médio ou longo prazo, a PCL pode estar criando barreiras de proteção a determinados setores da indústria nacional, encarecendo o custo de projetos com elevado CL.

214. O problema maior reside no fato de que não existem avaliações acerca da efetividade da PCL. Despida de instrumentos hábeis a monitorar a eficiência/efetividade dos seus resultados, bem como de avaliações custo-benefício, a política governamental está onerando o setor produtivo de óleo e gás arbitrariamente.

215. Como consequência, a PCL em vigor pode vir a causar desinteresse de possíveis investidores nos blocos de petróleo do país.

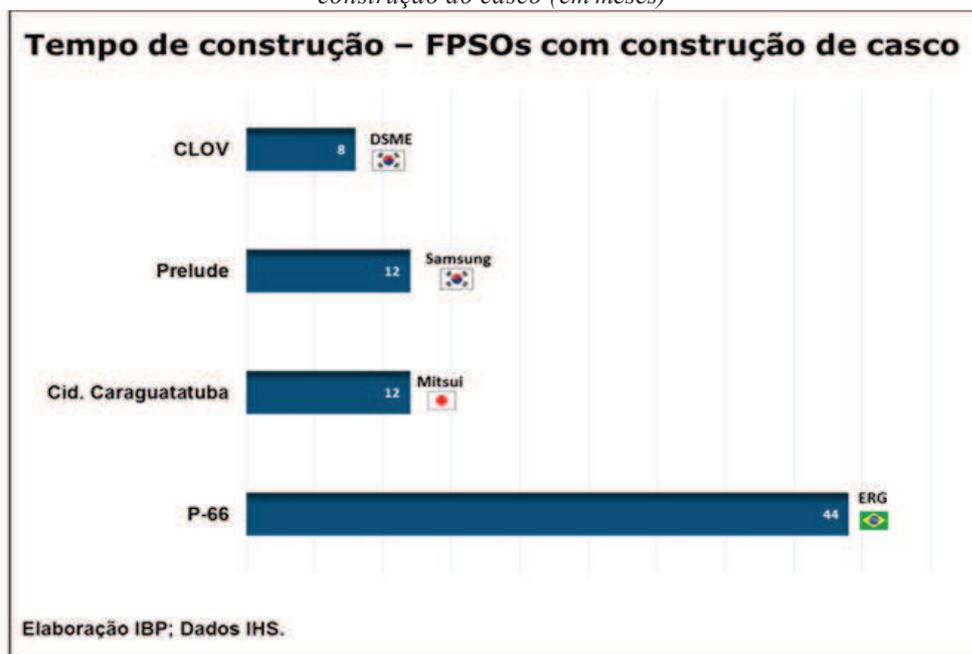
4.5.2 4.4.1 Análise comparativa entre prazos no Brasil e no mundo

216. Adicionalmente, o custo não é o único problema enfrentado por quem deseja adquirir materiais, equipamentos ou serviços nacionais. A outra problemática está relacionada aos prazos de entrega praticados no Brasil e que também são superiores ao restante do mundo.

217. Os exemplos a seguir têm como base a situação de estaleiros nacionais.

218. A Figura 8 ilustra o prazo (em meses) praticado em diferentes estaleiros para entrega de FPSOs em que a produção tenha abarcado a construção do casco.

Figura 8 – Comparativo entre o tempo necessário para construção de FPSOs no Brasil e no mundo, considerando a construção do casco (em meses)

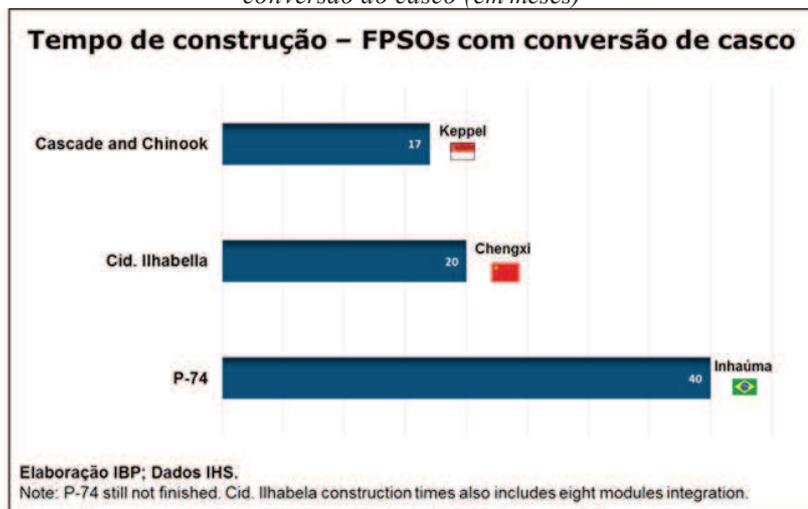


Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

219. Percebe-se que o prazo para entrega de uma FPSO produzida no Brasil (P-66) é quase 4 vezes maior (44 meses) do que uma similar produzida em um estaleiro na Coréia do Sul (CLOV - 8 meses), por exemplo. A título de informação, a FPSO P-66, produzida no Brasil, que demorou 44 meses para ser entregue, possuía um casco de 288 metros de comprimento. A FPSO 'Prelude', fabricada na Coréia do Sul, demorou 12 meses para ser entregue e possuía um casco de 488 metros de comprimento. Ou seja, uma embarcação com o casco que mede quase o dobro do tamanho da produzida no Brasil ficou pronta em um período quase 4 vezes menor.

220. Quando se avalia ainda a entrega de FPSOs que não envolvam construção de casco, mas tão somente a conversão do mesmo, a realidade é semelhante. A Figura 9 abaixo mostra os prazos praticados em um estaleiro brasileiro e em outros espalhados pelo mundo.

Figura 9 - Comparativo entre o tempo necessário para construção de FPSOs no Brasil e no mundo, considerando a conversão do casco (em meses)



Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

221. Visualiza-se, novamente, que o prazo de entrega dos estaleiros nacionais é muito superior a outros internacionais.

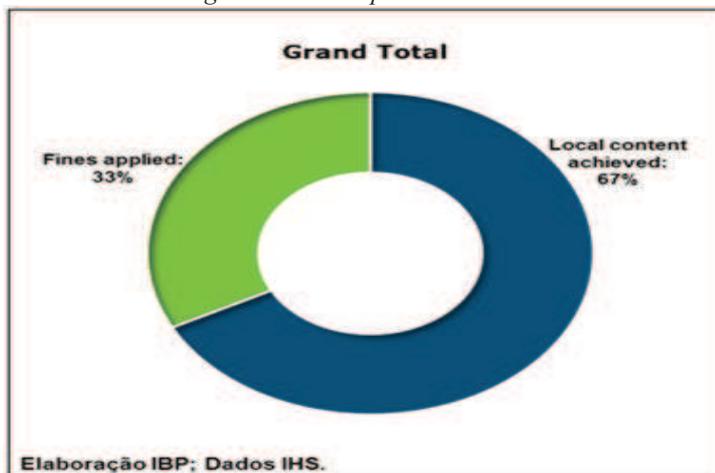
222. Com base nessas informações, percebe-se que, além do custo, os prazos praticados no Brasil são muito superiores a outros mercados estratégicos. Isso acaba gerando um custo significativamente maior para os operadores, dado que o tempo é uma variável essencial para se antecipar produção em projetos de petróleo e gás.

4.5.3 4.4.3 Elevado número de multas aplicadas pelo descumprimento das obrigações contratuais de CL

223. Além dos custos apresentados no tópico anterior, outro ponto que deve ser avaliado é a questão das multas que foram aplicadas por descumprimento da PCL. Tendo em vista a dificuldade de atingimento dos índices propostos, diversas multas tiveram que ser pagas pelos concessionários, aumentando ainda mais o custo dos projetos desses operadores.

224. Inicialmente, traz-se um gráfico apresentado pelo IBP com dados de estudos realizados pela IHS, que mostra a razão total entre o conteúdo local atingido e as multas que foram aplicadas pela ANP, levando em consideração contratos de todas as rodadas fiscalizadas até o momento. Vale ressaltar que a figura mostra a relação entre o total de contratos fiscalizados e o número de contratos em que foi aplicada alguma penalidade por não cumprimento de CL.

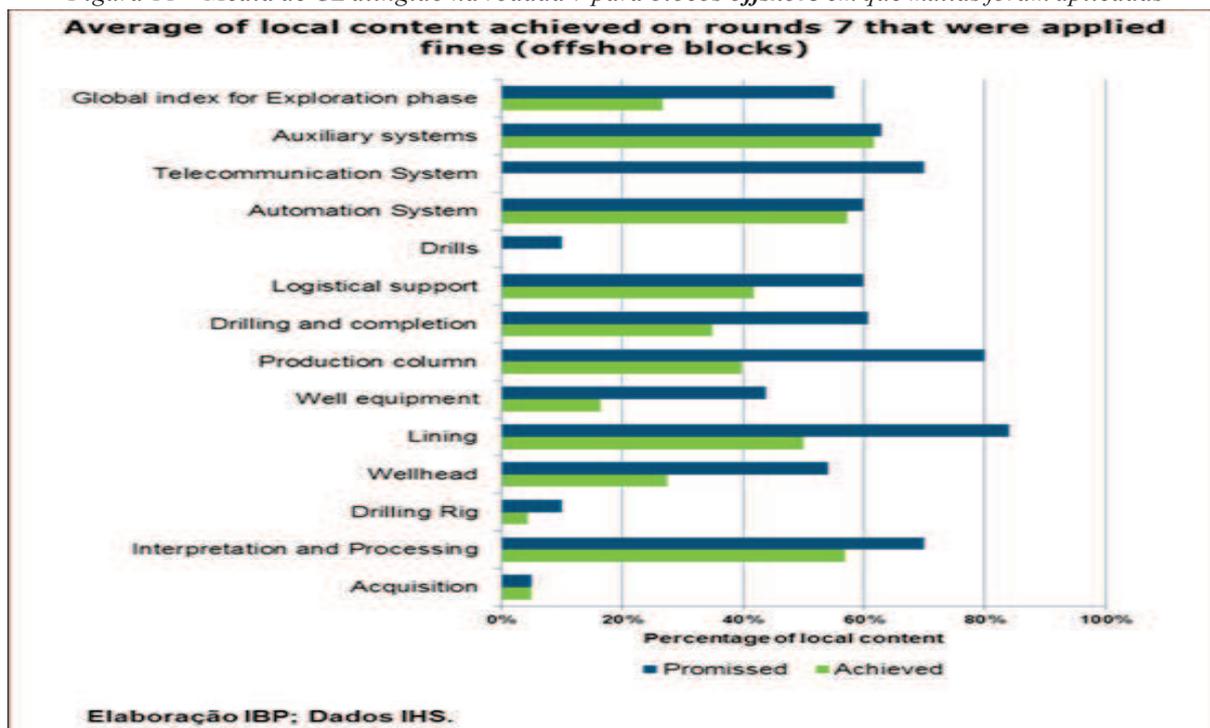
Figura 10 – Razão entre conteúdo local atingido e multas aplicadas considerando rodadas fiscalizadas até o momento



Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

225. Como se observa, existe uma proporção de 1/3 (33% dos compromissos de CL não foram atingidos) de multas aplicadas por não atingimento de conteúdo local. As fiscalizações e respectivas multas aplicadas pela ANP referem-se aos blocos outorgados da 1ª à 7ª Rodada (as demais, à exceção de um bloco da 9ª Rodada, ainda não foram fiscalizadas).
226. No âmbito da fase de comentário dos gestores, a ANP se pronunciou nos seguintes termos (peça 114):
'A CCL [Coordenadoria de conteúdo local] considera que o percentual pode parecer elevado (de acordo com levantamento recente da base de dados estaria em 30,3%), mas vale destacar que em alguns casos reflete o descumprimento em apenas uma das linhas da tabela de compromissos, portanto tem representatividade limitada em relação ao atendimento dos demais itens.'
227. De toda sorte, ainda que o dado apresentado possa ter representatividade limitada em relação ao cumprimento do conjunto de obrigações assumidas no âmbito de um mesmo contrato, o gráfico reflete o alto índice de contratos assinados em que um ou mais itens não atingiu o índice mínimo de CL acordado.
228. De acordo com dados da ANP (pode ser consultada no sítio eletrônico <http://www.anp.gov.br/?pg=79750&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1460989629626>), ao se considerar as fiscalizações realizadas apenas a partir da 7ª Rodada, 25 multas foram aplicadas até o momento, sendo que a Petrobras responde por 14 delas.
229. Ao se somar todas essas 25 multas aplicadas, chega-se a um valor de R\$ 456.459.128,56. Ou seja, como demonstram os dados da ANP, em fiscalizações de blocos correspondentes apenas à 7ª e 9ª rodadas, os valores cobrados em multas dos operadores se aproximam a meio bilhão de reais.
230. Interessante notar ainda que o descumprimento de itens de conteúdo local em apenas um bloco (S-M-508), concedido na 7ª rodada, gerou multas que totalizam R\$ 275.533.923,35, aplicadas à BG E&P Brasil Ltda. Cabe destacar ainda que a Petrobras, na fase de comentários dos gestores, apontou (peça 118) ser parceira da BG no bloco em destaque, com WI (**working interest**) de 60%, e como consequência, apesar de a BG ser a operadora do campo e ser encarada pela ANP como a responsável pelas obrigações assumidas no leilão, o ônus financeiro das multas recaiu preponderantemente sobre a estatal.
231. Vale dizer, ainda, que grande parte dessas sanções tem sido questionada judicialmente pelas empresas, destacando-se a Petrobras, maior penalizada até o momento.
232. No mais, é importante lembrar ainda que essas multas referem-se apenas à fase de exploração, visto que ainda não houve bloco leiloadado após a 7ª Rodada em que a fase de desenvolvimento da produção tenha sido finalizada. Espera-se que, para essa fase, haja risco de as multas serem ainda maiores, dado que o volume de investimentos na etapa de desenvolvimento revela-se significativamente superior à fase exploratória.
233. Concentrando a análise nos dados disponíveis após a 7ª Rodada, segue a Figura 11, que mostra um panorama geral dos investimentos **offshore** em que o conteúdo local acordado não foi alcançado, realçando a diferença entre as obrigações contratuais e o efetivamente cumprido. A exploração **offshore** é a responsável pela maior parte da produção de petróleo e gás e responde por parcela significativa dos investimentos no setor. As curvas azuis mostram os percentuais prometidos em contrato e as curvas verdes os efetivamente cumpridos.

Figura 11 – Média de CL atingido na rodada 7 para blocos offshore em que multas foram aplicadas



Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

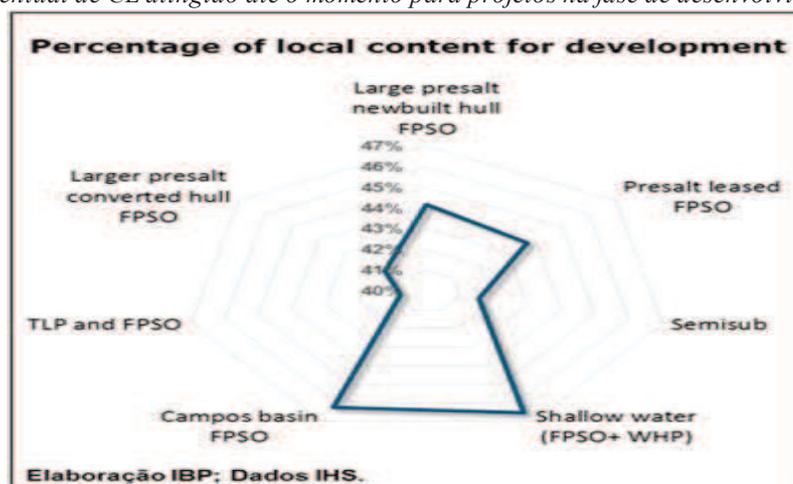
234. Percebe-se que, para muitos itens, houve um grande descompasso entre os compromissos assumidos com aqueles que os concessionários conseguiram cumprir. A consequência disso foi o aumento da quantidade de multas aplicadas.

235. Importante dizer que as multas são aplicadas em função do descumprimento contratual das obrigações assumidas de investimentos em conteúdo local. Acontece que, em muitos casos, os licitantes ofertaram valores acima do mínimo estipulado na planilha de conteúdo local constante dos editais de licitação. Nesse sentido, a simples análise dos altos valores das multas aplicadas não traz uma resposta objetiva acerca da adequação dos índices mínimos estipulados, como pode parecer à primeira vista.

236. Nada obstante, certo é que tem havido uma grande dificuldade por parte dos operadores em cumprir os índices acordados, bem como uma incapacidade da indústria nacional em atender, eficientemente, com preços e prazos razoavelmente competitivos, as demandas por bens e serviços. Ante o cenário, prevê-se uma indústria de multas associadas à Política de Conteúdo Local, o que se traduz em um contrassenso. O objetivo da política é desenvolver a indústria nacional, gerar emprego, renda e não arrecadar por meio de apenações pecuniárias.

237. A título de exemplificação, a Figura 12 a seguir mostra o nível médio de atingimento de conteúdo local para projetos que já estão em fase de desenvolvimento, da 7ª Rodada em diante (a ANP ainda não fiscalizou blocos na fase de desenvolvimento da produção). O Gráfico em formato de teia é dividido em escalas de linhas em que estas representam os percentuais de CL alcançados pelos concessionários. Os vértices do polígono formado pelo gráfico trazem ainda os itens referentes a estes percentuais atingidos.

Figura 12 – Percentual de CL atingido até o momento para projetos na fase de desenvolvimento da produção



Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

238. Para os projetos mostrados na figura acima (apresentados nos vértices), o nível mínimo de conteúdo local global é de 55%, índice superior ao mínimo definido na fase de exploração, que é de 37%. Pode-se observar que o conteúdo local alcançado ainda se encontra abaixo do mínimo acordado para essa fase específica, já que o valor máximo alcançado se situa em torno de 47% para as FPSOs mostradas na parte inferior do gráfico.

239. Corroborando o que foi mostrado anteriormente, os concessionários têm encontrado dificuldades para atingir os mínimos de CL acordados para a 7ª Rodada.

240. Considerando que os índices mínimos exigidos praticamente não se alteraram desde aquele momento até os dias atuais (ver tópico 4.2.3), e que não se observam saltos de competitividade na indústria brasileira, mantidas as premissas vigentes da PCL, pode-se prever um crescimento do valor das multas a serem aplicadas nos próximos anos, especialmente quando forem efetivamente fiscalizados os compromissos assumidos para a etapa de desenvolvimento da produção.

241. Nesse espeque, a Figura 13 a seguir mostra uma estimativa realizada em um estudo da IHS das multas a serem aplicadas para projetos que se encontram já em fase de desenvolvimento. O gráfico apresenta os anos em forma de coluna e os projetos de acordo com a situação em que se encontram, sendo verde para os que já estão em andamento, cinza os que estão planejados e azul para os que são possíveis de acontecerem. A curva amarela apresenta o acumulado estimado das multas possíveis para esses projetos mostrados.

Figura 13 – Estimativa de multas a serem pagas pelos concessionários para projetos em desenvolvimento no período de 2015 a 2025

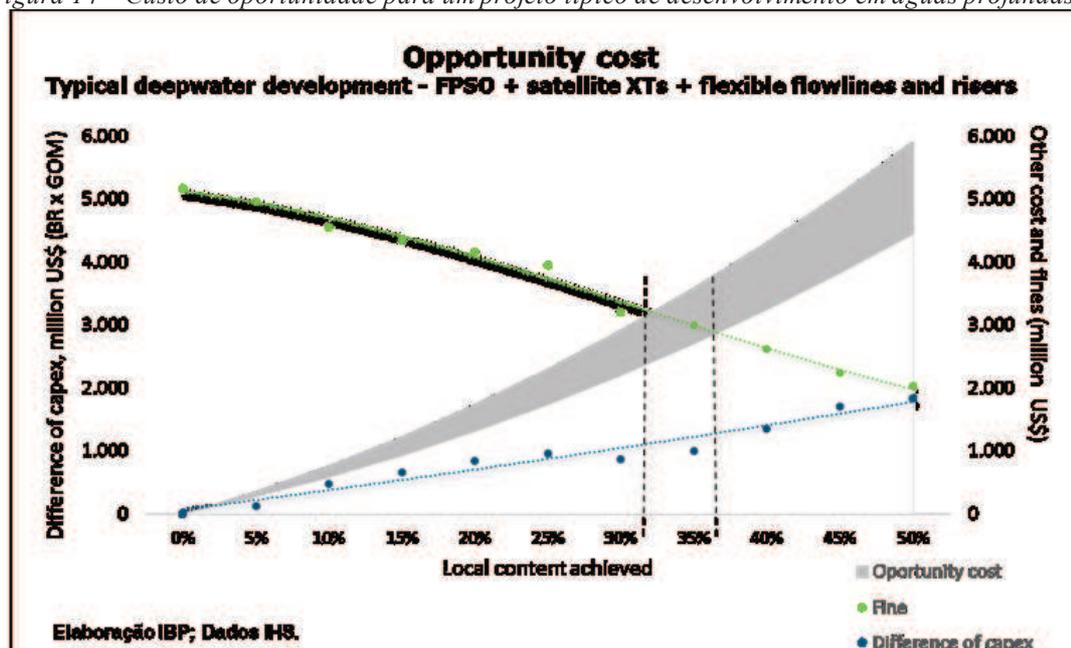


Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

242. Vê-se pelo gráfico que os valores de multas estimadas a serem pagas podem alcançar um acumulado de 25 bilhões de dólares até 2025 para os projetos em desenvolvimento mostrados. Em um mercado onde os investimentos e os riscos do negócio são extremamente elevados, as possíveis multas a serem pagas se tornam mais um fator a ser considerado pelos interessados em explorar e produzir petróleo no Brasil.

243. Continuando a análise, o gráfico abaixo sintetiza e apresenta a relação entre as curvas de custo e penalidades pelo não atingimento dos compromissos de CL com relação aos índices alcançados. Estudo feito pelo IHS (Anexo VII, Peça 55) comparou valores para um projeto típico de desenvolvimento em águas profundas no Brasil (150.000 barris por dia com uma FPSO), considerando um conteúdo local a ser atingido de 65%, com um projeto similar no Golfo do México.

Figura 14 – Custo de oportunidade para um projeto típico de desenvolvimento em águas profundas



Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

244. O gráfico acima mostra que quanto maior o índice de CL alcançado em um projeto, menor será a multa que deverá ser recolhida. No entanto, quanto maior for o índice atingido, maiores serão os custos incorridos naquele projeto.

245. O levantamento do IHS revela, portanto, que o ponto de indiferença entre as multas a serem pagas por ocasião de não atingimento dos índices de CL e o custo de oportunidade da perda de produção por ocasião de não cumprimento do cronograma (atraso de receitas) se situa entre 32-35% de CL.

246. Esse resultado sugere que, acima desse intervalo de conteúdo local, faz mais sentido economicamente evitar atrasos no cronograma dos projetos e conseqüentemente construir no exterior ou alterar a estratégia das aquisições, do que investir mais recursos para se tentar atingir o conteúdo local pactuado no contrato de outorga.

247. Sabendo-se que os índices globais exigidos de CL no Brasil para a fase de desenvolvimento estão em torno de 55%, percebe-se, de acordo com os dados apresentados, o risco assumido pelos concessionários ao decidirem investir no país.

248. Bem certo que a equipe de auditoria não teve acesso a outros estudos que pudessem contestar os dados apresentados acima. Esperava-se que o MME, por ser o definidor dos índices mínimos exigidos, pudesse ter dados oficiais sobre a questão. Na ausência desses e considerando a reconhecida **expertise** da consultoria IHS, esses são dados que sugerem, mais uma vez, o alto custo imposto pela atual sistemática da Política de Conteúdo Local.

249. Considerando a possibilidade (real) de aplicação de elevadas multas, mesmo em função de índices mínimos de conteúdo local inalcançáveis, o valor da multa será acrescido aos custos dos projetos a serem desenvolvidos. Caso elas se tornem frequentes e inevitáveis, como parece ser o caso, uma provável consequência é o desinteresse por parte de empresas que irão preferir direcionar seus investimentos para lugares mais atrativos.

4.5.4 4.4.4 Custo da Política de Conteúdo Local

250. Considerando que o mercado nacional de suprimento não tem se mostrado competitivo e apresenta baixa produtividade, uma Política de Conteúdo Local rígida e que não reflita a realidade da indústria, nem estimule o crescimento de competitividade, resulta em um custo elevado aos projetos existentes no país, criando ainda mais barreiras a um setor já caracterizado por altos riscos e custos.

251. As informações tratadas nesse achado de auditoria não são hábeis a demonstrar objetivamente quanto mais caro efetivamente custa se explorar e produzir petróleo e gás natural no país, pois não foi possível obter custos exatos de um projeto comparando quanto ele custaria se não houvesse a imposição do conteúdo nacional aos investimentos. Todavia, são informações extremamente úteis para se refletir sobre os custos associados à política em curso.

252. A Política de Conteúdo Local gera, efetivamente, custos adicionais relevantes ao setor de produção de petróleo e gás, ao exigir que os operadores adquiram diversos produtos e serviços em uma indústria nacional que não está conseguindo ser competitiva.

253. Adicione-se o fato de que não há ainda uma regulamentação específica para o mecanismo de isenção (**waiver**), o que aumenta ainda mais os riscos inerentes ao setor e fragiliza a própria política. O Achado 4.5 a seguir será destinado a tratar exclusivamente da falta de regulamentação do mecanismo de **waiver** por parte da ANP.

254. Conclui-se, portanto, que a PCL tem acarretado custos adicionais ao setor de petróleo e gás sem que esses custos sejam confrontados com os benefícios gerados pela política. Além de encarecer os projetos, ela não tem contribuído para o incremento da competitividade do setor, e criou um ambiente propício para a geração de elevadas multas, tendo como possível consequência o desinteresse de potenciais investidores.

255. Por fim, sabe-se que a Petrobras é a principal operadora atuante no país. Conseqüentemente, acaba sendo a maior fomentadora da PCL e, também, a empresa mais exposta às consequências da sistemática vigente. Ao longo das últimas décadas, é de público conhecimento que a

Petrobras foi extremamente relevante no contexto da PCL e investiu pesado para o desenvolvimento de fornecedores locais. Por ser a maior operadora (e também pelo fato de ser uma empresa estatal), a Petrobras pode ser considerada protagonista no contexto da PCL e, infelizmente, tem sido onerada com os altos custos por ela impostos.

256. *Nessa esteira desse raciocínio, não é equivocado intuir que a PCL impõe custos à própria União, por meio da Petrobras. Ademais, encarece e atrasa a produção e, por conseguinte, 'atrasa' receitas à União e outros entes federativos, que seriam colhidas em termos de **royalties** e participações especiais. Sem que existam dados concretos sobre os benefícios angariados pelo país por meio da atual política de subsídio, há risco de que a PCL tenha sido responsável por deliberadamente canalizar recursos das operadoras (especialmente da Petrobras) para determinados segmentos beneficiados pelas regras de proteção vigentes.*

257. *Propostas de encaminhamento sugeridas nos itens 4.1.1, 4.1.2, 4.2.2 e 4.3.3 desse relatório buscam remediar a situação supra descrita.*

4.6 4.5 A ANP ainda não regulamentou o funcionamento do mecanismo de **waiver**

258. ***Waiver** é um instrumento utilizado pelo concessionário para solicitar ao órgão regulador (ANP) a exoneração, isenção ou dispensa do cumprimento do compromisso de CL, com respaldo em cláusula específica dos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural.*

259. *Dessa forma, compete à ANP, por solicitação do operador, em caráter excepcional, autorizar a contratação do bem ou serviço no exterior, exonerando-o da obrigatoriedade de cumprir o correspondente percentual de CL. Portanto, é expressa a atribuição da ANP no que se refere à análise dos pedidos de **waiver**.*

260. *Desde julho de 2011 até setembro de 2015, 117 pedidos de exoneração do cumprimento das obrigações de CL tinham sido protocolados na ANP (Ofício 051/2015/AUD - peça 94).*

261. *Inicialmente, interessante notar que, decorridos mais de quatro anos da data de protocolo do primeiro pedido de **waiver** na agência, somente um pedido foi totalmente analisado e efetivamente decidido. Em 9/12/2015, a Diretoria Colegiada (RD 1.008/2015) deferiu o primeiro pedido de **waiver**, referente à aquisição de tubos de revestimento.*

262. *A alegação da operadora (Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda) que pleiteou o pedido acima referido foi de que as propostas de fornecedores nacionais para a aquisição de tubos de revestimentos apresentavam preços excessivos se comparados com os fornecedores estrangeiros.*

263. *Esse pedido de isenção, encaminhado na Proposta de Ação 712/2015, da Coordenadoria de Conteúdo Local, que propôs o seu deferimento, teve análise de mérito detalhada nas Notas Técnicas CCL/ANP 18/2015 e 24/2015.*

264. *Assim, ante a constatação do grande intervalo de tempo para a decisão dos pedidos protocolados, buscou-se compreender mais detalhadamente a regulamentação do referido instrumento, bem como os procedimentos internos da ANP para analisar os pedidos e, efetivamente, apresentar uma decisão para os pleitos apresentados.*

265. *Diligenciada, a agência asseverou (Ofício 001/2016/AUD – peça 44):*

'A regulamentação da cláusula de isenção dos contratos de concessão, cessão onerosa e partilha da produção encontra-se em processo de elaboração. O documento utilizado para orientar a instrução dos processos referentes à análise do pedido de isenção de conteúdo local é a Nota Técnica n° 005/2015/CCL, apresentada na Proposta de Ação n° 712, de 17 de agosto de 2015, e aprovada parcialmente pela Diretoria Colegiada, conforme Ata da Reunião de Diretoria n° 1.008/2015.' (grifos nossos)

266. *Pela resposta, percebe-se, de pronto, a ausência de regulamentação que estabeleça os procedimentos necessários para o processamento do instrumento de **waiver** dentro da ANP, apesar de decorridos onze anos da introdução das referidas cláusulas nos contratos de concessão, em 2005.*

267. *De forma resumida, os processos de pedido de exoneração de compromisso de CL, se apresentados tempestivamente, podem ser subdivididos em duas etapas: i) a primeira, destinada a verificar a comprovação das alegações das causas justificadoras da exoneração requerida; ii) a*

segunda, referente à contabilização dos investimentos que deverão ser considerados como nacionais no caso de deferimento do pedido.

268. A isenção pode ser concedida em função de preço ou prazo excessivo, ou tecnologia não prevista no momento da licitação. A ausência de regulamentação sobre tais questões tem o potencial de trazer insegurança jurídica para o setor.

269. Instada a explicar como determina, por exemplo, qual seria o valor estipulado para ser considerado como 'preço excessivo' e que possibilitaria a concessão do **waiver**, a ANP assim se pronunciou (peça 44):

*'A metodologia que trata da definição e análise dos critérios utilizados para concessão de **waiver** está sendo consolidada cumulativamente a partir da análise técnica do estoque de demandas. Atualmente, considera-se como valor estipulado para preço excessivo, a diferença entre o preço ofertado pelo fornecedor nacional em relação ao preço dos fornecedores estrangeiros, considerando todos os custos envolvidos, o valor igual ou superior a 25% (vinte e cinco por cento), em analogia ao artigo 2º, § 8º da Lei nº 8.666/1993. Entretanto, esse critério pode ser revisto conforme avancem os estudos em andamento para a implementação da regulação sobre o tema. Também, outros critérios, tais como prazos superiores para concessão de **waiver** e novas tecnologias serão objeto de estudos e análises.'*

270. A definição de 25% como preço excessivo foi feita na análise do pedido de **waiver** referente a tubos de revestimento, *supra* referenciado. Ou seja, foi feito na análise de um caso concreto.

271. A questão aqui tratada é extremamente complexa. A ausência de regulamentação de 'preço excessivo' implica grande insegurança para os operadores, pois eles não dispõem de um referencial seguro para balizar suas escolhas de aquisição de preços e serviços, tendo em vista a possibilidade de concessão de **waiver**.

272. Por outro lado, considerando a complexidade da planilha de conteúdo local, detalhada em vários itens e subitens, não seria razoável exigir que o ente regulador estabelecesse uma regra geral para todos os casos. Esse nível de detalhamento da planilha de CL faz com que, para cada item ou subitem para o qual a isenção do cumprimento da obrigação de CL é solicitada, haja, em princípio, uma análise de mercado, pois cada qual apresenta comportamento diferente. Não parece cabível que a determinação de preço excessivo para tubos de revestimento seja a mesma que para sondas de perfuração, por exemplo.

273. Indo além, a definição de uma regra geral de enquadramento de preço excessivo, considerando a ausência de estímulos de competitividade na PCL em vigor, poderia contribuir para mais uma ineficiência, já que a indústria brasileira poderia se acomodar com o 'delta' de referência. Caso se entendesse que até 25% de diferença de custos não seria enquadrado como preço excessivo e, por conseguinte, não passível de concessão de isenção, a indústria saberia o '**plus**' que poderia cobrar em relação ao mercado internacional.

274. No entanto, a ausência de qualquer definição ou regulação é uma situação ainda pior, pois tem o condão de gerar insegurança para todo o setor.

275. O mesmo raciocínio exposto acima se aplica para a regulamentação de 'prazo excessivo', e, como visto no item 4.4.2, sabe-se que o país não consegue competir com os prazos internacionais.

276. A rigidez e complexidade da PCL já tratada nesse relatório é refletida no instrumento de **waiver**, complicando a aplicação de um mecanismo que deveria ser a válvula de escape para os casos em que a indústria nacional não fosse razoavelmente competitiva. Além disso, a ANP (Nota Técnica CCL/ANP 05/2015 e Nota Técnica CCL/ANP 07/2015 – peça 44) tem registrado que, para alguns itens, há uma incoerência entre a prática de contratação e a estrutura da tabela, o que dificulta mais ainda as suas análises de solicitação de isenção e de cumprimento de CL.

277. Contudo, a complexidade das questões não isenta a ANP do lapso em regulamentar o funcionamento do mecanismo de **waiver**. Apesar das dificuldades, espera-se do regulador, no mínimo, a emissão de normas que orientem os entes regulados, além de disciplinar a sua própria atuação, gerando previsibilidade e maior segurança jurídica.

278. Não foram estabelecidos, por exemplo, prazos internos para apreciação e resposta pelo regulador, tampouco formato e informações obrigatórias a serem apresentadas pelos solicitantes.

279. Nessa seara de ausência de regulação específica, interessante notar a alteração promovida a partir da 11ª Rodada de Licitações. Até a 10ª Rodada, a regra estabelecida nos contratos de concessão previa que os concessionários deveriam solicitar a isenção previamente à ANP que, por sua vez, deveria autorizar, prévia e expressamente, a contratação do bem ou serviço no exterior.

280. Na 11ª e 12ª Rodadas foi abolida a expressão 'prévia' e autorizada a apresentação de solicitação 'durante a vigência da fase ou etapa em que se pretende a isenção'. Por conseguinte, a ANP não necessitaria mais autorizar, previamente, a contratação do bem ou serviço no exterior. Nesse sentido, a Resolução de Diretoria 1106/2014 estendeu a nova regulamentação aos contratos da 7ª, 9ª e 10ª Rodadas.

281. A nova regulamentação impediu o engessamento das atividades dos operadores, mas não trouxe definição quanto aos prazos internos para a própria agência. Tal indefinição permite situações como a relatada anteriormente, em que somente em dezembro de 2015 a ANP se manifestou conclusivamente sobre um pedido de **waiver** protocolado em julho de 2011.

282. A complexidade do processo de **waiver** mobilizou ainda os agentes envolvidos no setor, fazendo, por exemplo, com que o IBP instituísse um grupo de trabalho para estudar o mecanismo e os procedimentos aplicáveis nesse instrumento (vide EP 09 Contribuições TCU-Anexo 2 [proposta **waiver**] – peça 55). Nesse estudo, o IBP chama a atenção para o estabelecimento de prazo para decisão da ANP, entre outros pontos destacados.

'Um grande problema vivido pelo setor de petróleo e gás é a demora na avaliação dos pedidos de isenção apresentados pelas empresas operadoras e a ausência de prazo definido para que tal avaliação seja realizada. Assim sendo, entendemos ser necessária a definição de um prazo para que os pedidos de **waiver** sejam analisados.

(...)

Além disso, é importante ressaltar que se faz relevante a previsão do efeito positivo do silêncio administrativo após decorrido o prazo devido pela agência para análise do pedido de **waiver**. Ressaltamos ainda que a Lei do Petróleo adota uma solução semelhante para que ANP analise os planos e projetos de desenvolvimento e produção apresentados pelos concessionários.

Assim sendo, reforçamos a necessidade de que um regulamento específico seja editado por parte da agência reguladora do setor para que tais pontos que necessitam de esclarecimentos sejam enfim definidos.

7. CONCLUSÃO

O Grupo de Trabalho do IBP, estabelecido para estudar pontos de obscuridade referentes ao mecanismo de exoneração, isenção ou dispensa (**waiver**) do cumprimento dos compromissos de conteúdo local, analisou diversos aspectos relacionados ao tema. Dentre os principais tópicos abordados, ressaltamos a importância de definição da forma de contabilização dos pedidos de **waiver** deferidos e os procedimentos e documentação necessária para a solicitação da isenção por parte das empresas operadoras.

Reforçamos ainda a extrema relevância da edição de um regulamento específico pela ANP para que o tema seja devidamente normatizado, com regras e procedimentos bem definidos. O objetivo de tal medida é garantir a previsibilidade e segurança jurídica aos investidores do setor, criando um ambiente de negócios mais atrativo.' (Grifos nossos)

283. O mesmo Instituto ainda destaca outros problemas a serem solucionados em regulamentação específica, tais como:

- a) formato de apresentação dos pedidos de **waiver**;
- b) identificação de bens e serviços de conhecida inexistência de fornecimento pela ANP que devem ser isentados independentemente de pedido (lista positiva e automática);
- c) previsão de um conjunto mínimo de hipóteses nas quais a concessão da isenção é vinculante;
- d) efeitos da outorga do **waiver** sobre o cálculo do conteúdo local global.

284. Dessa forma, percebe-se que ainda existem várias lacunas pendentes de solução quanto ao instrumento de **waiver**.

4.6.1 4.5.1 Efeitos do deferimento do **waiver** sobre o cálculo do conteúdo local global

285. Merece importância ainda a questão tratada no item 'd' da relação de lacunas destacadas anteriormente. A Nota Técnica 005/2015/CCL da ANP tratou do tema e estabeleceu os procedimentos para a contabilização da parcela receptora nos casos em que há deferimento de dispensa, exoneração ou isenção de conteúdo local. Caso o **waiver** seja concedido para um determinado item, a parcela que deveria ser realizada nacionalmente será 'substituída' pelo valor que for gasto neste item no mercado internacional, feitas as devidas conversões cambiais.

286. O problema aqui não é a ausência de regulamentação, mas o efeito que ela causa. A isenção de cumprimento de percentual concedida para determinado item não reduz o valor que deve ser cumprido no índice de CL global.

287. Ou seja, mesmo que haja a concessão de **waiver** para um determinado item pleiteado, o operador se vê na condição de ter que compensar esse 'não cumprimento' em outros itens, de forma a realizar o CL global. Caso contrário, apesar de não ser multado no item, visto que recebeu a isenção, será multado no global.

288. Veja o que diz a NT 005/2015/CCL:

'Além disso, o deferimento do pedido de dispensa, exoneração ou isenção (**waiver**), não alterará o compromisso de conteúdo local global para a fase de exploração ou etapa de desenvolvimento assumido em contrato, cujos percentuais de compromisso não serão alterados, em respeito ao parágrafo 20.2, alínea 'j' dos contratos de concessão da 7ª, 9ª e 10ª rodadas e equivalentes. Há de se destacar que a definição da parcela receptora de **waiver**, assim nominada, representa o quantitativo monetário o qual deve ser considerado como nacional, como sendo o equivalente ao percentual ofertado no contrato de concessão para o item ou subitem de compromisso a que se refere a isenção pretendida.' (grifos nossos)

289. Depreende-se do exposto que as isenções decorrentes de pedidos de **waiver** para determinado item ou subitem da planilha devem ser compensadas em outros itens e subitens, de modo que o percentual global ofertado e constante dos contratos mantenha-se inalterado, ou seja, o **waiver** deferido não impacta o compromisso global da fase/etapa, o qual permanece sendo exigido.

290. O entendimento da ANP é aderente às cláusulas contratuais (parágrafo 20.2, alínea 'j' dos contratos de concessão da 7ª, 9ª e 10ª rodadas e equivalentes) e implica possíveis problemas para os operadores. Dependendo do peso e da representatividade do investimento para o qual foi solicitado o **waiver**, o deferimento implica a isenção de cumprimento naquele item, mas fica difícil o cumprimento do conteúdo local global acordado, pois o operador teria que compensar todo esse investimento em outros itens da planilha. Ou seja, a isenção obriga o operador a redirecionar seus investimentos e, necessariamente, aumentar o conteúdo local de outros itens do seu projeto de exploração e produção.

291. Ainda que seja uma expressa previsão contratual, mostra-se salutar que estudos específicos e aprofundados sejam realizados nesse sentido. Se o deferimento do pedido de **waiver**, nos estritos termos contratuais, implicar a impossibilidade de cumprimento do conteúdo local global, ele acabará por se tornar um instrumento inócuo, tornando-se mais uma grave inconsistência da PCL em curso no Brasil.

4.6.2 4.5.2 Procedimentos tomados pela ANP até o momento

292. Questionada a respeito dos procedimentos ou planos de ação desenvolvidos até o momento, a agência informou que a regulamentação das regras de **waiver** encontra-se em estudo e elaboração e citou, como exemplo, a realização, em 15/12/2015, do 'Seminário Aperfeiçoamento da Regulamentação de Cláusulas de Conteúdo Local' (peça 44), com a participação de representantes técnicos da ANP, do MME e de agentes econômicos do setor privado.

293. Ademais, a Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL) da ANP informou (peça 44) não haver um plano de ação formal para analisar de modo mais célere os pedidos de **waiver** pendentes,

bem como os eventuais pedidos que possam vir a ser requeridos no futuro. Registrou que a estratégia elaborada com relação aos pedidos consiste em:

- a) analisar em 'lote' as principais solicitações já realizadas;
- b) elaborar respectivas notas técnicas;
- c) elaborar nota técnica referente aos procedimentos da forma de contabilização da parcela receptora da isenção;
- d) apresentar à Diretoria Colegiada a primeira proposta de ação para aprovação dos procedimentos técnicos propostos; e
- e) avançar nas análises dos processos existentes.

294. A estratégia da agência é de discutir, caso a caso, nos termos de propostas de ação encaminhadas pela CCL, os pedidos de **waiver** já pleiteados. Recentemente, na 839ª Reunião de Diretoria, entrou em pauta o Processo 48610.004917/2015-16, referente à Proposta de Ação 269/2016 – CCL, cujo assunto é a consulta pública sobre isenção (**waiver**) de cumprimento de compromissos de CL.

295. Considerando o passivo de pedidos já protocolados, a expectativa de que novas solicitações continuarão a ser feitas junto à agência, a ausência de prazos para análise e resposta por parte da ANP e a carência de regulamentos específicos sobre o tema, vislumbra-se que os problemas detectados poderão agravar-se.

296. Concluindo, percebe-se que as operadoras se ressentem de segurança jurídica e transparência em relação à implementação do instrumento de **waiver**, fato que dificulta a previsibilidade da aplicação do instrumento e pode acarretar elevado número de pedidos de isenção protocolados juntos ao órgão regulador. Dado o desconhecimento das regras e dos critérios claros para a concessão ou não da isenção pleiteada, os operadores acabam pleiteando **waivers** indiscriminadamente.

297. Além disso, essa indefinição e falta de clareza podem afastar possíveis interessados em investir e explorar blocos de petróleo e gás no país, pois adiciona mais uma variável de incerteza em um mercado já caracterizado por elevados riscos.

298. Com isso em mente, a ANP se pronunciou por meio da fase de comentário dos gestores da seguinte forma (peça 114):

*'Em relação à falta de regulamentação do mecanismo do **waiver** (...), a CCL [Coordenadoria de Conteúdo Local] informa que está em andamento a Consulta Pública nº 09/2016, que visa a recolher subsídios para análise de pedidos de isenção sob alegação de inexistência de embarcações marítimas para aquisição de dados sísmicos, construídas ou reformadas no Brasil, no período de 2008 a 2015. A audiência pública relativa ao tema está agendada para o dia 23 de junho e gerará subsídios para decisão da diretoria que abrangerá 22 (vinte e dois) pedidos de **waiver**.*

O procedimento de realização de consulta pública para apreciação dos pedidos de isenção de cumprimento de conteúdo local é uma orientação recente da Diretoria Colegiada, com o objetivo de garantir a transparência e a oportunidade do contraditório no processo decisório da ANP. (..)

*Ademais, a CCL informa que, ciente da necessidade de regulamentar o tema, para que seja dado o devido tratamento às solicitações de isenção de cumprimento de conteúdo local e previsibilidade aos agentes de mercado, encontra-se em análise e discussão, pela equipe técnica, uma minuta de resolução sobre o **waiver**. Passada a fase interna, o documento será levado para apreciação da Diretoria Colegiada e de representantes do Ministério de Minas e Energia (MME). A previsão é que até o final deste ano esse normativo já esteja em fase de consulta pública.'*

299. Apesar dos esforços já envidados pela agência para tratar do tema, mostra-se imperativa a edição, em caráter de urgência, de regulamentos claros sobre a aplicabilidade do instrumento de **waiver**. A despeito da complexidade da questão, é premente a necessidade de que a ANP, juntamente com o MME, apresente proposições objetivas acerca da aplicabilidade do instrumento, fundamentados em dados concretos e cientes dos impactos que a regulamentação pode causar.

300. No mais, ainda que a regulamentação do **waiver** seja de competência da ANP, a participação do MME é fundamental, pois, como visto, os problemas estruturais da regulamentação do tema são inerentes à complexidade e rigidez, em termos gerais, da PCL em vigor no país.

301. Ante todo o exposto, mister se faz determinar à ANP que, edite, em 180 dias, regulamentos claros e objetivos sobre a aplicabilidade do instrumento de **waiver**, fundamentados em estudos que esclareçam os impactos da regulamentação, inclusive sobre os pedidos já protocolados na agência.

5. ESTUDO DE CASO – SONDAS DE PERFURAÇÃO OFFSHORE

302. Esse tópico se dedica a avaliar o comportamento do mercado, os custos associados e o grau de atingimento dos índices de CL por parte dos concessionários para um determinado item presente na planilha exigência de conteúdo local.

303. Após ponderação, decidiu-se, como estudo de caso, analisar a situação do item sondas de perfuração **offshore** (em mar). Esse item possui alta materialidade e relevância e corresponde a um percentual elevado do valor que é investido na fase de exploração (praticamente 50%), sendo um objeto ideal para uma análise mais aprofundada.

304. Além disso, outro fator que contribuiu para a escolha do item 'sondas de perfuração' para a realização desse estudo de caso foi que, após a análise realizada da planilha de pedidos de **waiver** apresentados à agência, percebeu-se que esse item correspondia a um número alto de isenções pleiteadas junto à ANP (planilha aposta à peça 94).

305. Dessa forma, uma análise mais aprofundada do item 'sondas de perfuração' foi realizada, de modo a examinar as possíveis causas e motivações dos pedidos de **waiver** para esse item, além de averiguar como os problemas levantados nesse relatório são refletidos nesse item, inclusive quanto aos custos decorrentes das exigências de conteúdo nacional.

5.1 Fragilidade metodológica na definição das exigências mínimas

306. Inicialmente, avaliou-se a qualidade dos índices mínimos de CL definidos para o item 'sondas de perfuração', de forma a respaldar a análise realizada no tópico 4.2.2. Percebeu-se que a metodologia de definição, baseada em alegações de capacidade de fornecimento da própria indústria nacional apresentadas em reuniões com agentes do setor, foi mantida.

307. Questionou-se o MME especificamente a respeito de estudos realizados sobre a situação do mercado nacional de sondas (dados a respeito de oferta - empresas fornecedoras e capacidade nacional de produção - e de demanda) utilizados para embasar a definição dos índices de conteúdo local para este item. Segue a resposta (Peça 25):

'As exigências de percentuais de conteúdo local do item tiveram por base informações das associações que compõem o Prominp, a exemplo da metodologia para os demais itens e subitens que compõem as tabelas de conteúdo local das rodadas de licitações de blocos exploratórios para petróleo e gás natural. Não existem estudos específicos a respeito do mercado nacional de sondas de perfuração.'

308. Pode-se observar, portanto, que não houve estudos realizados especificamente para o caso de sondas de perfuração de modo a avaliar a capacidade de oferta no mercado nacional.

309. Indo além, em um processo administrativo da ANP (Peça 83, Proc 48610.004006-2009-41 vol. I, p. 42), analisado pela equipe, foi encontrada ata de reunião, realizada em 3/4/2009, entre a agência e o MME, que tratou de revisões necessárias para o aprimoramento da sistemática de conteúdo local. Em um trecho da ata é possível encontrar o seguinte texto:

'Foram levantados ainda os casos de processamento de dados sísmicos e afretamento de sonda (em relação a este último, o Diretor Botelho esclareceu que os percentuais cobrados foram sugeridos pela ABRAPET, que à época acreditava que a internalização seria suficiente para a sonda ser considerada como nacional; a Petrobras teria corroborado o índice, pois, à época, o critério para um produto ser considerado nacional era a moeda em que se faturava a Nota Fiscal).'

310. Vê-se que os índices foram definidos com base em sugestão de uma associação e, como visto pela resposta do próprio MME, inexistem quaisquer estudos a respeito do mercado nacional de sondas de perfuração que sirvam para embasar a escolha desse índice.

311. Percebe-se que as análises e conclusões realizadas no 'Item 4.2.2' desse relatório são aplicáveis ao caso das sondas.

5.2 5.2 Problemas para o cumprimento das obrigações contratuais de conteúdo local

312. Na análise realizada pela equipe técnica, considerou-se a capacidade dos concessionários em atingir os índices mínimos estipulados pelo MME. Nesse espeque, diligenciou-se a Petrobras (por ser a maior operadora atuante no país) a respeito do percentual de cumprimento de índices de conteúdo local referentes ao item 'sondas de perfuração' nos blocos exploratórios concedidos a partir da 7ª Rodada.

313. A empresa respondeu que, apesar de dificuldades, a grande maioria foi atingida por meio de contratos de serviços associados à operação das sondas (planilha aposta à peça 79). Como será explicado no item 5.2.1, o percentual utilizado em serviços entra no cálculo do CL.

314. Contudo, problemas estruturais da planilha e da Política de Conteúdo Local implicam que, a despeito do atingimento do conteúdo local específico para o item, grandes dificuldades estão sendo enfrentadas para o atingimento do conteúdo mínimo global. Veja o que diz a Petrobras: (Peça 79):

'Observa-se que, apesar de o afretamento da unidade [Sonda de Perfuração] não contribuir para o cumprimento do conteúdo local em função de se tratar de unidades estrangeiras, as demais parcelas desse item foram suficientes para atender os compromissos de conteúdo local do item 'afretamento de sondas' específicos da fase de exploração. Vale ressaltar que, apesar do cumprimento do item 'afretamento de sondas' este gera impacto no global, pois representa aproximadamente 47% do total do investimento de um bloco exploratório. Considerando-se que seu peso no cálculo do índice de CL global da fase de exploração é de 10%, fica evidente a dificuldade de se atingir o compromisso global da fase (55%), quando se atinge 10% em CL de 'afretamento de sondas'.' (grifos nossos)

315. Essa problemática relativa à possibilidade de se atingir o conteúdo local para os itens e subitens e mesmo assim não ser possível atingir o conteúdo local global (vide item 4.3.2) cria dificuldades significativas para o atingimento das obrigações contratuais de CL. No caso de sondas, por representar grande parte do investimento a ser feito na fase de exploração, esse item possui uma representatividade grande no peso que entrará para o cálculo do CL global.

316. Dessa forma, percebe-se que os índices definidos para sondas de perfuração aparentemente também não refletem de maneira correta a capacidade da indústria nacional, pois são atingidos com muita dificuldade pelos operadores dos blocos.

5.2.1 5.2.1 Inexistência de sondas de perfuração no mercado nacional e possibilidade de reserva de mercado para os serviços associados à operação das sondas

317. Como visto no tópico anterior, em virtude da frágil metodologia de definição dos índices mínimos de CL para o item 'sondas de perfuração', existe uma certa dificuldade por parte dos concessionários de atingirem o mínimo exigido para esse item.

318. Viu-se ainda que, por representar relevante parte do investimento a ser feito na fase de exploração, esse item possui uma representatividade grande para o cálculo do CL global. Sendo assim, era de se esperar que a oferta de sondas nacionais fosse capaz de suprir essa demanda, devido à grande representatividade do item nos investimentos dos operadores.

319. No entanto, constatou-se que, até a conclusão do relatório, inexistiam sondas de perfuração produzidas no país. Esta foi, inclusive, a justificativa principal apresentada pelos concessionários para os diversos pedidos de **waiver** interpostos junto à ANP requerendo isenção de conteúdo local para o item.

320. Para esclarecer, o índice mínimo de conteúdo local definido para sondas **offshore**, considerando todas as lâminas d'água, foi de 10% para todas as rodadas de licitação ocorridas desde 2005.

321. Significa dizer que 10% do valor total gasto com o item 'sondas de perfuração' deve ser certificado como sendo de conteúdo nacional. No entanto, as sondas de perfuração possuem uma

peculiaridade, pois seu valor é calculado de maneira a refletir o que é gasto com o afretamento da sonda propriamente dito e com os serviços agregados à operação dessa sonda. Pelo fato de inexistirem sondas certificadas com CL no Brasil, todo o percentual deve ser atingido com esses serviços associados, aumentando ainda mais a dificuldade de atingimento desses índices.

322. Faz-se necessário apresentar um trecho da Nota Técnica CCL/ANP 02/2015 (Anexo da peça 94), que subsidiou a análise das solicitações de dispensa, exoneração ou isenção dos compromissos de conteúdo local para o item 'sondas de perfuração'. A referida NT traz:

'Os concessionários alegam que atualmente a inexistência de sondas de perfuração offshore construídas no Brasil e com certificado de conteúdo local é pública e notória. Informam ainda que, atualmente, há somente uma sonda reformada e com certificado de conteúdo local, a sonda Olinda Star (máxima lâmina d'água: 2000 pés e máxima profundidade de perfuração: 21320 pés), a qual passou por uma obra de conversão finalizada em 2009, cujo certificado de conteúdo local emitido em 13 de novembro de 2013, indica 38,67% de CL (relaciona-se ao fato justificador); A comprovação da inexistência de sondas marítimas feitas pelos concessionários nos diversos processos é demonstrada a partir de relatórios de empresas independentes especializadas em base de dados sobre sondas offshore, em que é possível consultar janelas de disponibilidade de sondas em RUBRICA do intervalo de tempo (inclusive, datas retroativas), bem como detalhes técnicos das sondas.

Há de se destacar que este relatório da empresa independente é o adotado pelos concessionários para realizar a pesquisa de disponibilidade e contratação das sondas marítimas para realizar as atividades de exploração e produção, o que confere verossimilhança às alegações constantes nos diversos pedidos realizados por vários concessionários.

...

Em relação ao relatório da base de dados IHS Petrodata, para cada sonda de perfuração constam informações acerca do estaleiro e do país onde a sonda foi construída, histórico de reforma da sonda (o país e o estaleiro) e alguns dados técnicos (máxima lâmina d'água de operação e máxima profundidade de perfuração, etc.). Não se verifica nesse relatório nenhuma sonda construída no Brasil e, realmente consta como única sonda reformada no Brasil, a sonda Olinda Star com certificação de conteúdo local.

Desse modo, permite-se concluir que, para o período de outubro de 2006 a outubro de 2015, verifica-se comprovada a indisponibilidade de sondas de perfuração marítimas produzidas ou reformadas no Brasil com certificação de conteúdo local.' (Grifos nossos)

323. Dessa forma, conforme a própria ANP, observa-se a inexistência de sondas no mercado nacional, havendo apenas uma sonda com certificação relativa a uma manutenção realizada em território nacional (Olinda Star), tendo atingido 38,67% de CL certificado.

324. Assim, à exceção da sonda Olinda Star, o atingimento do mínimo exigido, de acordo com as informações coletadas (principalmente em entrevistas com a Petrobras), somente é possível se os serviços relativos à operação da sonda (inclusive compra de combustível para a operação) atingirem 10% do valor total investido no afretamento e operação da sonda. Dessa forma, os valores envolvidos nos serviços de operação da sonda entram no cálculo do CL a ser atingido, permitindo que, mesmo com certa dificuldade, esses índices possam ser alcançados pelos concessionários.

325. Isso significa que, do valor total da contratação e operação da sonda, 10% deve ser obrigatoriamente gasto com serviços nacionais. Esse fato pode implicar situações adversas, como a possibilidade de criação de reserva de mercado em relação aos serviços associados à operação da sonda.

326. Cita-se a situação em que seja necessário contratar mão de obra especializada para operar determinada sonda e que essa mão de obra não se encontre disponível no Brasil ou seja excessivamente cara em comparação com outros mercados. Para se atingir o mínimo contratual, o operador deverá necessariamente contratar a mão de obra nacional ou arcar com as multas previstas em contrato.

327. Ainda que seja solicitada isenção do cumprimento da obrigação assumida, percebe-se que a isenção a ser considerada, tendo em vista os pedidos de **waiver** apresentados à agência, deve valer

apenas para o afretamento e não abrange os serviços de mão de obra para operação dessas sondas. Veja o que diz a NT 02/2015 CCL da ANP:

*‘A comprovação da inexistência de sondas marítimas construídas ou reformadas no Brasil, verificada neste processo administrativo não abrange os serviços de mão de obra (**service contract**) para operação de tais sondas, restringindo-se, a exoneração do cumprimento dos compromissos de conteúdo local, exclusivamente em relação aos investimentos oriundos de contrato de afretamento de sonda propriamente dito (**rig charter contract**).’*

328. Há de se considerar ainda que o mercado de afretamento de sondas é muito competitivo e globalizado, sendo extremamente suscetível a variações de preços em decorrência das condições de momento do mercado mundial de petróleo. Variações das cotações do barril de petróleo influenciam diretamente o apetite de investimentos das grandes empresas petrolíferas e, conseqüentemente, a demanda por afretamento de sondas.

329. Nesse cenário, oscilações nos valores de afretamento influenciam diretamente o **‘quantum’** que deverá ser alocado aos serviços de operação da sonda para fins de atingimento dos mínimos exigidos de conteúdo local para esse item nos contratos de exploração e produção firmados no Brasil.

330. Percebe-se assim o impacto negativo causado pela determinação de índices mínimos para um item que sequer é produzido no país, cabendo aos concessionários a tarefa de encontrar meios de atingi-los de modo a não serem penalizados. No caso de sondas, eles devem fazer com que os serviços associados à operação da sonda cumpram o CL mínimo exigido.

331. Vê-se então que a atual situação não contribui para o desenvolvimento de uma indústria competitiva de sondas. Da forma como está, há a capacidade de se gerar um ambiente favorável à aplicação de multas e uma criação de reserva de mercado para as empresas prestadoras de serviços associados à operação das sondas.

5.2.2 5.2.2 O caso da Sete Brasil

332. A indisponibilidade de sondas fabricadas no Brasil, ou seja, com elevado conteúdo nacional, atestada na Nota Técnica CCL/ANP 02/2015, indicava a situação do momento vivido no país. No entanto, a própria NT apontava a previsão de construção de 29 sondas pela recém-criada empresa Sete Brasil:

‘No entanto, deve se ressaltar que a carta e o relatório supracitados representam uma ‘fotografia’ da situação para o referido período, até porque o cenário futuro poderá vir a ser alterado, como aponta o cronograma simplificado de construção e entrega de sondas (fls. 53 e 54) — documento apresentado pelo consórcio Sete Brasil, indicando que 29 sondas construídas no Brasil serão entregues nos próximos 5 (cinco) anos.’ (grifos nossos)

333. A Sete Brasil é uma empresa criada por um grupo de investidores que reúne fundos de pensão, bancos, fundos e empresas de investimento nacionais e internacionais e a Petrobras.

334. Ela seria responsável pela gestão de todo o processo relativo à construção de sondas de perfuração em território nacional, indo desde a contratação dos estaleiros que construirão os ativos, passando pela fiscalização e acompanhamento das obras e reporte à Petrobras e a seus acionistas como um todo. As sondas, após entregues, seriam operadas por sete empresas, sócias em cada um dos equipamentos.

335. No entanto, devido à crise financeira que afetou tanto a Petrobras como a Sete Brasil, das 29 sondas previstas originalmente, não há um desfecho até o presente momento de quantas serão efetivamente entregues. Dessa forma, a situação de inexistência de sondas no mercado nacional permanece.

5.2.3 5.2.3 Exigências mínimas no contrato de Libra

336. Tendo em mente o que foi exposto até aqui a respeito dos índices mínimos definidos para sondas, a situação de inexistência desse item no mercado nacional e a atual situação da empresa Sete Brasil, faz-se necessário apresentar algumas distorções encontradas no âmbito da auditoria.

337. *As distorções dizem respeito aos índices mínimos estipulados para o leilão de Libra, em que o modelo de partilha de produção foi utilizado, e para o leilão de blocos ofertados na 13ª rodada, pelo modelo de concessão.*

338. *Para o leilão de Libra (partilha de produção), mostra-se provável que a definição dos índices mínimos exigidos tenha levado em consideração as sondas afretadas pela Petrobras junto à Sete Brasil. O mínimo exigido para esse item no leilão foi de 29% para a fase de exploração, de 50% para a fase de desenvolvimento em módulos com primeiro óleo até 2021 e mínimo de 60% para fase de desenvolvimento em módulos com primeiro óleo a partir de 2022. Como pode-se ver, muito maior que os 10% exigidos nas rodadas de concessões anteriores.*

339. *Diligenciado a respeito da relevância da empresa Sete Brasil no momento da definição dos índices de conteúdo local para o primeiro contrato de partilha de produção, o MME esclareceu (peça 25):*

‘A empresa Sete Brasil não participou da definição dos índices de conteúdo local para o item sondas de perfuração. Entretanto, no processo de definição desses itens para a primeira rodada de partilha de produção, a Petrobras ao projetar a elevação desses percentuais ao longo do tempo deve ter contado com a entrada em operação das sondas que seriam produzidas no Brasil por meio da Sete Brasil.’

340. *Com a atual situação da Sete Brasil, esses índices dificilmente serão alcançados, o que muito provavelmente acarretará em pagamento de multas por parte do consórcio que explora a área outorgada, caso não haja deferimento de eventuais pedidos de **waiver**. E caso haja o deferimento, problemas serão enfrentados para a compensação de parte tão relevante de investimentos em outros itens (ao menos essa é a previsão contratual e regulamentação vigente para pedidos de **waiver**).*

341. *Ao questionar o MME a respeito dessa situação, a resposta foi exatamente nessa linha: ‘Os índices de exigências de conteúdo local para o item sondas de perfuração, tendo em vista a situação atual da empresa Sete Brasil, deverão ser revistos pelo MME na cessão onerosa, conforme prevê o contrato assinado entre as partes. Relativamente às exigências da partilha, que não prevê esse mecanismo, eventuais descumprimentos pela Petrobras, que é a operadora única nesse regime, deverá ser alvo de multas, haja vista que, na partilha, não existe mecanismo semelhante àquele existente no contrato de cessão onerosa.’*

342. *Percebe-se, mais uma vez, como uma definição de exigências mínimas de conteúdo local, sem base metodológica robusta, pode acarretar custos relevantes para o setor e para a própria Política de Conteúdo Local, além de criar ambiente propício a protecionismos injustificados para fornecedores locais.*

5.2.4 5.2.4 Exigências mínimas na 13ª Rodada de Licitações

343. *Voltando para o caso do regime de concessões, percebeu-se, por meio de análise documental, que o MME almejou aumentar as exigências para a 13ª Rodada, saindo do patamar de 10% para 20%.*

344. *De acordo com a Nota Técnica 21/2015-DEPG/SPG do MME (peça 25, página 6), esse aumento deveria refletir os contratos de afretamento atualmente existentes no mercado:*

‘As tabelas de compromisso de CL da 13ª Rodada apresentadas adiante, que tiveram por base aquelas da 11ª Rodada, apresentam compromissos em 3 níveis: global, por item e por subitem. Os subitens das tabelas estão presentes nos itens ‘Perfuração + Completação’, ‘Sistemas Auxiliares’ e no subsistema ‘UEP’.

No caso de águas rasas com lâmina d'água - LDA maior ou igual a 100 m e águas profundas, adotou-se o avanço na estrutura e em relação os valores mínimos para os itens e subitens da etapa de desenvolvimento da produção constantes da 11ª Rodada de Partilha da Produção. Nesse caso faz-se exceção às sondas, que ampliaram o valor mínimo para 20%, de modo a refletir as condições dos contratos de serviço e de arrendamento existentes atualmente no país.’

345. *Quando questionado a respeito de que contratos seriam esses, o Ministério alegou se tratar de adequação a uma nova legislação tributária que estipula, para fins de recolhimento de impostos, que os contratos de sonda devem ser divididos em um **split** 80-20, onde os 80% representam o valor correspondente ao afretamento da sonda e os 20% representam o valor referente ao serviço agregado de operação da sonda (peça 70, pág. 3):*

'Inicialmente, convém esclarecer que os contratos firmados entre operadoras e empresas proprietárias de sondas de perfuração eram segmentados em um contrato de afretamento dos equipamentos e um contrato de prestação de serviços. O afretamento das sondas correspondia, em sua grande maioria, a 90% do valor total, enquanto a prestação do serviço correspondia a 10%. Essa última, muito embora fosse efetivada pela mesma empresa afretadora, se dava por meio de uma subsidiária brasileira, enquanto o afretamento era vinculado diretamente à proprietária dos ativos, situada no exterior. A fixação do percentual de conteúdo local mínimo em 10 % guardava correlação com esse cenário, ainda que não houvesse uma vinculação perfeita, já que insumos utilizados nas sondas, como óleo diesel, águas industriais, etc., também contribuem para os 10% mínimos exigidos. Com a promulgação da Lei nº 13.043/2014, que alterou a Lei nº 9.481/1997, estabelecendo no inciso II, do § 2º do art. 1º que na execução simultânea do contrato de afretamento ou aluguel de embarcações marítimas e do contrato de prestação de serviço, relacionados à prospecção e exploração de petróleo e gás natural, celebrados com pessoas jurídicas vinculadas entre si, a parcela relativa ao afretamento ou aluguel, no valor total dos contratos, não poderá ser superior a '80% (oitenta por cento), no caso de embarcações com sistema do tipo sonda para perfuração, completação, manutenção de poços (navios-sonda);'. Tal alteração legal ensejou a proposta de alteração nas exigências de conteúdo local para o item 'sonda de perfuração', conforme preconizado na NT nº 21/2015-DEPG/SPG-MME, tendo em vista que todas as sondas atuantes no país, em LDA (lâminas d'água) maior ou igual a 100m e águas profundas, não poderiam ter contratos de serviços em patamares inferiores a 20%.'

346. *A legislação citada pelo Ministério na resposta (Lei 9.481/1997) traz em seu corpo o seguinte texto:*

'Art. 1º A alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos auferidos no país, por residentes ou domiciliados no exterior, fica reduzida para zero, nas seguintes hipóteses: ('Caput' do artigo com redação dada pela Lei nº 9.532, de 10/12/1997) (Vide art. 1º da Lei nº 9.959, de 27/1/2000)

I - receitas de fretes, afretamentos, aluguéis ou arrendamentos de embarcações marítimas ou fluviais ou de aeronaves estrangeiras ou motores de aeronaves estrangeiros, feitos por empresas, desde que tenham sido aprovados pelas autoridades competentes, bem como os pagamentos de aluguel de contêineres, sobrestadia e outros relativos ao uso de serviços de instalações portuárias; (Inciso com redação dada pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

...

§ 2º No caso do inciso I do caput deste artigo, quando ocorrer execução simultânea do contrato de afretamento ou aluguel de embarcações marítimas e do contrato de prestação de serviço, relacionados à prospecção e exploração de petróleo ou gás natural, celebrados com pessoas jurídicas vinculadas entre si, do valor total dos contratos a parcela relativa ao afretamento ou aluguel não poderá ser superior a:

I - 85% (oitenta e cinco por cento), no caso de embarcações com sistemas flutuantes de produção e/ou armazenamento e descarga (Floating Production Systems - FPS);

II - 80% (oitenta por cento), no caso de embarcações com sistema do tipo sonda para perfuração, completação, manutenção de poços (navios-sonda); e

III - 65% (sessenta e cinco por cento), nos demais tipos de embarcações. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014, em vigor a partir de 1/1/2015)'

347. *Como visto no texto, a legislação busca somente apontar as hipóteses em que a alíquota do imposto de renda incidente na fonte sobre os rendimentos auferidos no país, por residentes ou domiciliados no exterior, seria reduzida a zero. Dentre essas hipóteses incluem-se as receitas de afretamentos, aluguéis ou arrendamentos de embarcações marítimas, como por exemplo, embarcações com sistema do tipo sonda para perfuração.*

348. *Portanto, a lei simplesmente diz que para que essas alíquotas sejam reduzidas a zero no caso das sondas, quando da situação de execução simultânea dos contratos de afretamento ou aluguel e dos contratos de prestação de serviços, a parcela do contrato relativa ao afretamento não poderia ser superior a 80% do valor total.*

349. Não se percebe como um **split** contratual de natureza tributária refletiria as condições do mercado nacional em atender, em bases razoavelmente competitivas, as demandas por serviços agregados de operação de sondas.

350. Os índices de conteúdo local devem mostrar aquilo que a indústria nacional é capaz de efetivamente entregar em termos de bens e serviços. Se com os índices estipulados em 10% os operadores já encontravam dificuldades, o aumento desses índices sem embasamento em estudos concretos de mercado poderiam gerar mais incertezas e, conseqüentemente, mais pedidos de **waiver** junto à ANP.

351. Ante o cenário, solicitou-se ao MME que explicitasse se, ao propor a ampliação (dobrar) da exigência do mínimo de conteúdo local tratado anteriormente, tinha sido feita alguma análise prévia do índice de atingimento de conteúdo local para o mesmo item nos contratos de concessão já fiscalizados pela ANP, em que há a exigência mínima de 10%. A resposta dada pelo MME foi a seguinte (peça 70, pág 5):

'Como explicitado na resposta ao item 1.1, a proposta de alteração dos percentuais mínimos exigidos para o item 'sonda de perfuração', nas tabelas de conteúdo local, objetivou o alinhamento a um novo dispositivo legal, provocado por entendimentos da Receita Federal do Brasil (RFB) sobre o tema. Assim, não foram feitas análises prévias acerca do atingimento desses índices nos contratos de concessão fiscalizados pela ANP e, por conseguinte, não existe documentação comprobatória dessa análise.

Ademais, o atingimento dos percentuais de conteúdo local pactuados em decorrência de contratos passados não guarda relação com futuros contratos, que receberão outra certificação baseada na nova relação entre afretamento e serviços.' (grifos nossos)

352. Percebe-se que não foi feita qualquer análise do grau de atingimento dos índices anteriores para embasar a definição dos novos índices. Não há uma retroalimentação de dados que permita uma evolução na política com base em dados sólidos e objetivos.

353. Como visto no tópico 4.2.3 deste relatório, a própria ANP já havia alertado para a possibilidade de restrição de participação de possíveis interessados por consequência da ampliação de índices mínimos de conteúdo local.

354. No entanto, considerando que os índices efetivamente levados ao leilão da 13ª Rodada permaneceram em 10%, percebe-se que o MME recuou de sua proposta original, ao menos temporariamente. Veja: (peça 70, pág. 3)

'Entretanto, considerando a inexistência de elementos que comprovassem essa nova partição proposta e ainda a informação dos operadores dos contratos em comento, manifestada no processo de Consulta Pública realizada pela ANP para a 13ª Rodada, de que a mão-de-obra local atinge percentuais máximos variando entre 50% e 60% do exigido legalmente para as sondas importadas, devido à escassez de mão-de-obra especializada internamente, o MME decidiu retornar, temporariamente, a exigência para o mínimo de 10%, conforme consubstanciado na NT nº 22/2015-DEPG/SPG-MME, de 28.07.2015 (cópia em anexo). Deve-se esclarecer que esse foi o percentual mínimo de conteúdo local para o item 'sonda de perfuração' que prevaleceu na 13ª Rodada de Licitações de blocos exploratórios, realizada em outubro/2015.' (grifo nosso)

355. Ainda nesse tema, diligenciou-se a Petrobras a respeito da capacidade de atingimento dos índices caso eles fossem aumentados para 20%, como havia sido proposto pelo MME. A empresa respondeu o seguinte (Peça 79):

[Omissis]

356. **[Omissis]**

357. Ante o exposto, reforça-se a fragilidade metodológica utilizada pelo MME ao definir exigências mínimas de conteúdo local. No caso, uma adaptação de exigências de cunho estritamente tributária, transportada para a Política de Conteúdo Local arbitrariamente, sem quaisquer estudos acerca da capacidade nacional em atender às novas exigências propostas, tinha grande potencial de trazer consequências danosas ao setor.

358. Com base no que foi exposto até aqui, cabe ressaltar que apesar de a escolha dos índices ser baseada em uma metodologia definida pelo Ministério, mesmo que essa metodologia seja

simplesmente acatar sugestões de associações sem um respaldo técnico mais apurado, o problema maior reside no não acompanhamento do efeito desses índices estipulados e a omissão em adequá-los à realidade vigente do setor. Sabendo-se que inexistem sondas para serem afretadas no país, é de se esperar que os índices sejam alterados e revistos, mas não foi isso que aconteceu.

359. *Dessa forma, vê-se que não há um monitoramento sistemático, por parte do MME (que estabeleceu os índices a serem cumpridos), da real capacidade do mercado em atender às exigências mínimas de conteúdo local. Considerando ainda o estudo de caso em destaque, verifica-se dificuldades em atingir os mínimos estabelecidos por ocasião da frágil metodologia para definição de índices de CL.*

360. *Ademais, mesmo com a comprovada ausência de sondas com certificação de conteúdo local, os índices originais foram mantidos. Como consequência, elevou-se o número de pedidos de **waiver** junto à ANP solicitando a isenção do cumprimento das obrigações assumidas contratualmente.*

5.3 Análise comparativa do custo de sondas no Brasil e no mundo

361. *Viu-se, anteriormente, que inexistem no país sondas com certificação nacional e, conseqüentemente, elevados índices de CL. De toda forma, buscou-se avaliar de maneira objetiva quais são os custos gerados pela PCL no mercado de sondas de perfuração.*

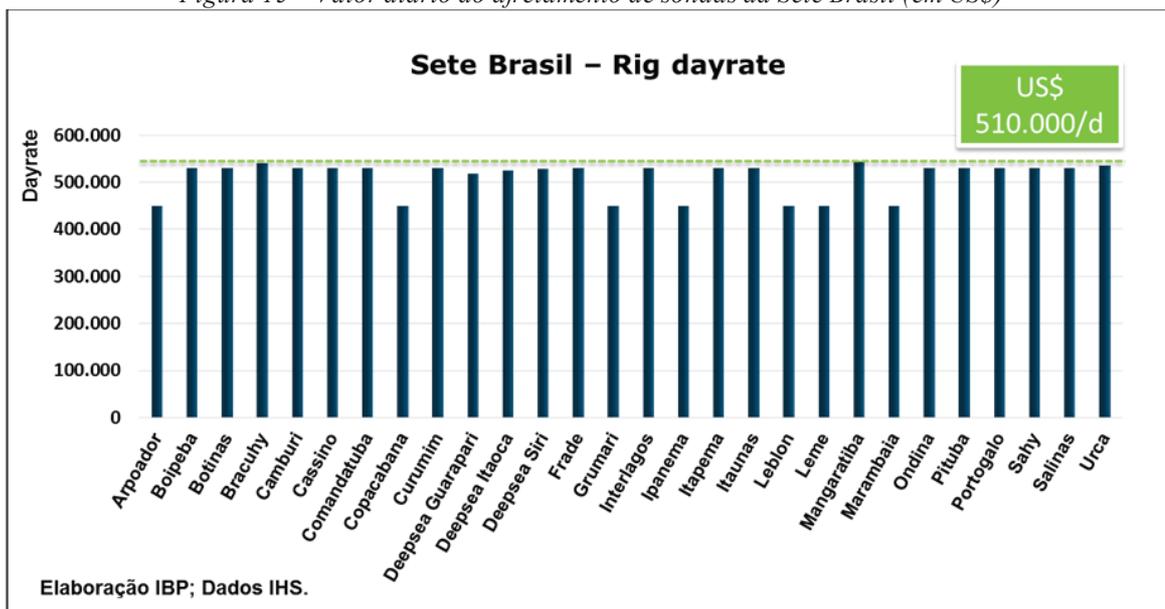
362. *Assim, esse tópico de dedica a fazer uma análise comparativa entre a contratação de uma sonda no mercado internacional com os valores que seriam praticados pela Sete Brasil. Sendo uma empresa brasileira, as sondas seriam produzidas em território nacional e conseqüentemente possuíam elevados índices de CL.*

363. *Realizou-se, então, uma comparação simulada do custo de afretamento de uma sonda de perfuração no Brasil com o restante do mundo. Dessa forma poder-se-ia avaliar numericamente quanto a mais custaria para se afretar uma sonda no mercado nacional, em detrimento do mercado internacional. A partir daí seria avaliado o custo a mais para o concessionário que deva atingir percentual de conteúdo local para esse item.*

364. *Os valores mostrados a seguir foram obtidos por meio de um estudo realizado pela IHS e, é importante lembrar que os valores discriminados para a contratação de sondas nacionais correspondem a uma simulação realizada com base nos valores contratuais que seriam cobrados nas contratações de afretamento de sondas pela Petrobras junto à Sete Brasil.*

365. *A Figura 15 condensa esses valores em um gráfico que apresenta o valor diário de afretamento de sondas caso essas contratações fossem realizadas junto à Sete Brasil. Cada coluna representada no gráfico representa uma sonda contratada junto à empresa e no eixo das ordenadas observa-se o valor diário que seria praticado para afretamento dessa sonda respectiva.*

Figura 15 – Valor diário do afretamento de sondas da Sete Brasil (em US\$)

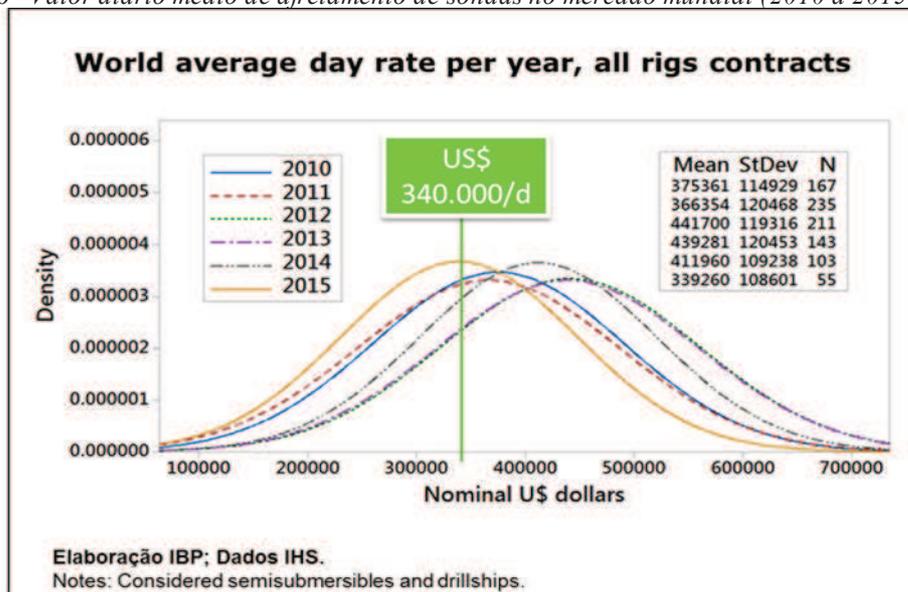


Fonte: Elaboração do IBP com dados da IHS

366. Considerando as sondas listadas na figura, o valor do afretamento diário pode chegar a US\$ 510.000,00. Vale lembrar que essas sondas apresentariam elevados índices de conteúdo local, pois seriam produzidas no país e seriam entregues a partir de 2015 pelo consórcio Sete Brasil.

367. Já a Figura 16 a seguir representa o valor diário médio de afretamento de sondas no mercado mundial. O gráfico mostra a variação desses valores em um intervalo de 6 anos (2010 a 2015) em que cada curva representa o valor médio de contratação de sondas referente ao respectivo ano:

Figura 16 - Valor diário médio de afretamento de sondas no mercado mundial (2010 a 2015 – em US\$)



Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

368. Ao se analisar a variação dos preços de afretamento diários no mercado mundial, para o ano de 2015 (representado acima pela curva amarela), chega-se a um valor médio diário de US\$ 340.000,00.

369. Da análise conjunta das informações apresentadas, considerando o ano de 2015, percebe-se que o afretamento de uma sonda produzida nacionalmente custaria consideravelmente mais que uma sonda afretada no mercado internacional (podendo chegar a ser 50%).

370. Ressalta-se que esses estudos foram realizados assumindo que o consórcio Sete Brasil entregaria no prazo estipulado as sondas que foram contratadas, o que não aconteceu, perpetuando a situação de inexistência de sondas nacionais no mercado.

371. De forma a embasar sua conclusão, a equipe de auditoria questionou a Petrobras a respeito dos custos das sondas que seriam contratadas junto à Sete Brasil. Perguntou-se também quais seriam esses custos caso as sondas fossem afretadas diretamente no mercado internacional.

372. [Omissis]

373. [Omissis]

374. [Omissis]

375. [Omissis]

376. [Omissis]

Figura 17 – [Omissis]

377. [Omissis]

378. [Omissis]

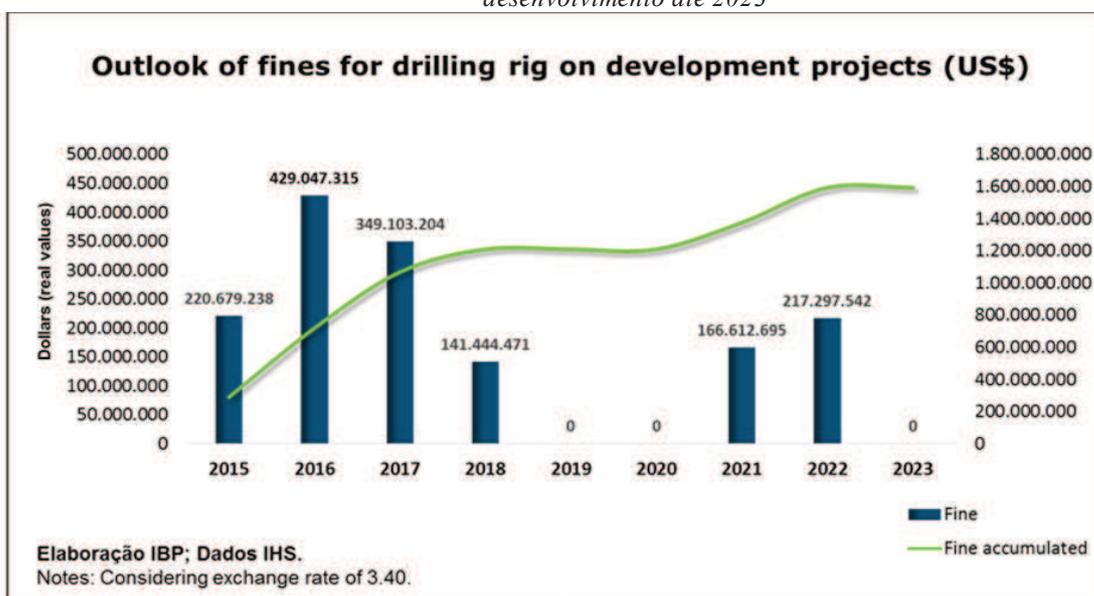
379. [Omissis]

380. Dessa forma, as informações repassadas pela Petrobras respaldam a análise feita anteriormente com os dados da IHS, ficando evidentes as diferenças nos valores de afretamento de sondas nacionais com elevado CL quando comparadas com o afretamento de sondas no mercado internacional (podendo chegar a 50% de diferença).

381. Essas evidências corroboram as análises e conclusões constantes do Achado 4.4 do Relatório de Auditoria, acerca dos altos custos impostos pelas exigências de conteúdo local. Ademais, no presente caso, há de se considerar também as multas previstas por descumprimento dos valores contratuais acordados, especialmente nos casos do contrato de cessão onerosa e no contrato de partilha de produção, em que foram assumidos compromissos significativos em termos de cumprimento de conteúdo local para o item sondas na fase de desenvolvimento da produção.

382. O gráfico a seguir ilustra a elevada projeção de multas pelo provável não atingimento dos índices de conteúdo local para Sondas de Perfuração a serem utilizadas durante a etapa de desenvolvimento da produção. As colunas azuis representam os valores de multas estimados para cada ano somente por ocasião do descumprimento de índices referentes à ‘Sondas de Perfuração’ em projetos que estejam em desenvolvimento. A curva verde representa o acumulado da estimativa de multas.

Figura 18 – Estimativa de multas por não cumprimento de conteúdo local com sondas de perfuração para projetos em desenvolvimento até 2023



Fonte: Elaboração IBP com dados da IHS

383. *Pelas projeções, percebe-se que as multas estimadas podem chegar a alcançar valores na ordem de 1,6 bilhões de dólares em 2023. Como já analisado no Achado 4.4, as altas multas aplicadas também majoram os custos dos projetos no país.*

384. *Dessa forma, a análise realizada no Achado 4.4, que retrata o alto custo imposto ao setor por ocasião da PCL, é refletida no item 'Sondas de Perfuração', pois percebe-se que mesmo que houvesse produção nacional desse equipamento, ele seria mais caro do que no mercado externo. Dessa maneira, de forma a cumprir os requisitos mínimos de CL exigidos, mais uma vez o concessionário teria o seu projeto onerado.*

385. *Por fim, a conclusão da equipe técnica referente ao custo imposto pela PCL se repete aqui especificamente para o item 'Sondas de Perfuração'. A PCL tem de fato acarretado custos adicionais ao setor de Petróleo e Gás sem que esses custos sejam confrontados com os benefícios gerados pela política.*

386. *Além disso, ela não tem contribuído para o incremento da competitividade do setor, além de criar um ambiente propício para a geração de elevadas multas, tendo como consequência provável um aumento no número de pedidos de **waiver** e o desinteresse de possíveis investidores.*

6. MUDANÇAS EM CURSO

387. *Apesar das distorções e problemas até aqui apresentados, é mister dizer que alguns pontos citados nesse relatório foram observados pelo MME e algumas modificações da sistemática foram sugeridas pela própria ANP. As principais mudanças que se encontram em curso de análise e implementação serão mostradas a seguir.*

6.1 Neutralização de Pesos e Devolução de blocos antes da execução de serviços

388. *Das sugestões apresentadas pela ANP ao Ministério, destaca-se a NT 21/2015-DEPG/SPG-MME, que tinha por objetivo propor o aprimoramento da sistemática de CL para a 13ª Rodada de Licitações de blocos exploratórios e campos marginais, ocorrida em 2015.*

389. *Um dos aprimoramentos sugeridos buscava resolver a questão dos pesos atribuídos pelos concessionários nas planilhas de exigências:*

'Os aprimoramentos a serem executados para a 13ª Rodada objetivam sanar problemas identificados pela ANP no processo de apuração dos compromissos de CL assumidos pelos contratados, possuindo as seguintes premissas:

Incluir mecanismo para neutralizar eventual variação temporal dos pesos previstos para os investimentos das atividades de E&P, entre o momento da oferta e o da efetiva apuração.'

390. *O MME apresenta a seguinte justificativa para a inclusão de mecanismo de neutralização de eventuais variações temporais de pesos:*

'Segundo os critérios vigentes nos regulamentos da ANP, o percentual global de conteúdo local na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento da produção, objeto de apuração na oferta no momento da licitação, é calculado a partir dos percentuais de conteúdo local ofertados para cada um dos itens e subitens relacionados nas tabelas de compromisso, ponderados pelo peso do referido item e subitem no investimento previsto para a respectiva atividade (exploração ou desenvolvimento da produção). O peso de cada item deve ser proposto pelo licitante com base no custo total do empreendimento.

Embora os concessionários possuam experiência em projetos de E&P, a fase de exploração costuma durar entre 3 e 7 anos e um projeto de desenvolvimento pode demorar até 15 anos para ser concluído, podendo haver, por consequência, mudanças relevantes nos preços relativos aos bens, sistemas e serviços ofertados no momento do leilão.

Diante disso, há alta probabilidade de que os pesos estimados no momento do leilão não sejam os mesmos efetivamente realizados ao fim de cada fase. Para minimizar distorções que possam ocorrer sobre o compromisso global, mantendo os compromissos apresentados no leilão, sugere-se que sejam estabelecidos procedimentos, pela ANP, que permitam neutralizar a variação relativa de preços após a licitação.'

391. Além disso, o MME preocupou-se ainda com a questão de blocos que tenham sido contratados, mas que foram devolvidos antes da execução de serviços, e, portanto, não teriam cumprido índices de CL mínimos. Veja outro excerto da citada nota técnica:

‘Além dessa questão dos preços, existe a possibilidade de que o contratado venha a devolver o bloco anteriormente à conclusão de todas as atividades previstas nas tabelas de compromisso de conteúdo local para a fase exploratória e etapa de desenvolvimento da produção. Nesse caso, a ANP deverá introduzir ainda mecanismo para desonerar o contratado dos compromissos ofertados e que não tiveram consecução devido à interrupção de atividades e devolução do bloco, ou seja, para apurar o que foi realmente executado no bloco vis-à-vis os compromissos assumidos até sua devolução à União.’

392. Nesse espeque o Ministério determinou que a ANP aprimore mecanismos que permitam neutralizar a variação relativa dos pesos, bem como desenvolver sistemática para desonerar o contratado dos compromissos ofertados e que não foram cumpridos devido à devolução do bloco.

393. As sugestões foram apresentadas à ANP, que, por meio do Ofício 73/2015/DG-ANP, encaminhado ao MME, asseverou:

‘Entendimento ANP

Da leitura dos parágrafos destacados acima compreende-se que o mecanismo a ser implementado para neutralizar a variação entre os pesos estimados no leilão e os pesos efetivamente realizados ao final da fase ou etapa, incorrerá na modificação do percentual de conteúdo local global - seja para mais ou para menos -, mantendo-se, para efeito de apuração, os compromissos de conteúdo local ofertados para os itens e subitens.

A metodologia de cálculo dessa neutralização será implementada por meio de regulação específica da ANP, passando pelo processo de consulta pública e audiência pública.

Em atendimento à diretriz política encaminhada pelo MME, acrescentaremos à minuta do contrato de concessão a seguinte cláusula:

‘Caso, ao final da fase de exploração ou da etapa de desenvolvimento, a distribuição dos pesos de cada item ou subitem dos investimentos realizados no curso do empreendimento seja diverso dos pesos ofertados no leilão, esta variação poderá ser neutralizada com relação ao compromisso global exigido, conforme definido em regulação específica.’

394. E em relação a questão de blocos devolvidos sem execução de serviços:

‘Entendimento ANP

Entende-se, do que foi exposto pelo parágrafo 9, que, na hipótese de o concessionário não executar investimentos em todas as atividades previstas nas tabelas de compromissos de conteúdo local, por motivo de devolução da área, não se faz aplicável a exigência de conteúdo local nos itens e subitens relacionados aos compromissos ofertados que não tiveram consecução, bem como se faz necessária a ponderação do conteúdo global considerando a desoneração desses compromissos.

Em atendimento à diretriz política encaminhada pelo MME, acrescentaremos à minuta do contrato de concessão a seguinte cláusula:

‘Caso ocorra a devolução da área anteriormente à conclusão de todas as atividades previstas nas tabelas de compromisso de conteúdo local para a fase de exploração ou etapa de desenvolvimento, os itens ou subitens de compromissos de conteúdo local em que não tiverem sido realizados investimentos não serão exigidos pela ANP, hipótese em que o cálculo do compromisso de conteúdo local global considerará os pesos efetivamente realizados no curso do empreendimento.’

Entendemos, portanto, que, com os acréscimos acima relatados, estamos atendemos às diretrizes relativas à Política de Conteúdo Local emanada desse Ministério.’

395. Percebe-se a intenção do MME e da ANP em aprimorar certos aspectos da sistemática da PCL, mas vale dizer que, até o momento, por serem iniciativas recentes, não foi possível avaliar os resultados.

396. A neutralização dos pesos poderá resolver parcialmente o problema da imprevisibilidade de se declarar valores nas planilhas anos antes do efetivo investimento nos blocos. Essa mudança já

seria capaz de prover uma maior segurança ao operador, que poderia desenvolver seu projeto sem se preocupar com a variação dos preços dos bens e serviços em que se comprometeu com conteúdo nacional.

397. Em âmbito de comentários dos gestores, a ANP informou que foi publicada no Diário Oficial da União, em 4 de maio de 2016, a Resolução ANP 20/2016, que estabelece os critérios e a equação para o cálculo da neutralização da variação de pesos sobre o percentual de compromisso global e de itens de soma, utilizando os pesos de investimentos efetivamente realizados durante as atividades de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural, para fins de fiscalização do cumprimento das obrigações de conteúdo local dos contratos de concessão a partir da 7ª Rodada de Licitações, de cessão onerosa e de partilha da produção.

398. Dessa forma, a proposta de neutralização de pesos encontra-se regulamentada e já pode ser aplicada aos contratos vigentes. Espera-se, dessa forma, que se solucione o problema até então existente.

399. Além disso, a questão da devolução de blocos concedidos sem que tenha havido exploração ou desenvolvimento também é importante, pois desonera os concessionários de multas que deveriam ser pagas mesmo que ele devolvesse o bloco.

400. A equipe técnica julga positivas as mudanças propostas, mas é necessário analisar futuramente como se dará a implementação e os resultados dos aperfeiçoamentos sugeridos ou já implementados.

6.2 Instituição do Pedefor

401. Outra medida em curso é a instituição do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural - Pedefor.

402. Esse programa foi instituído pelo Decreto 8.637/2016, **in verbis**:
'Art. 1º Fica instituído o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural - Pedefor, com os seguintes objetivos:
I - elevar a competitividade da cadeia produtiva de fornecedores no país;
II - estimular a engenharia nacional;
III - promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos;
IV - ampliar a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no país;
V - ampliar o nível de conteúdo local dos fornecedores já instalados; e
VI - estimular a criação de empresas de base tecnológica.

403. Destaca-se no programa a questão das Unidades de Conteúdo Local – UCL. Esse sistema permitirá uma maior flexibilização para os concessionários direcionarem seus investimentos em setores que julguem mais apropriados para o desenvolvimento de seus projetos, acumulando assim 'créditos' a serem utilizados quando da comprovação de índices de CL junto à ANP.

404. O decreto propõe contabilizar também contratos que viabilizem a instalação de novas fábricas no país, investimentos na capacidade de expansão de fornecedores e em inovação tecnológica, compra de produtos brasileiros para exportação e aquisição de lotes pioneiros de bens desenvolvidos no país. Essa nova dinâmica objetiva facilitar o cumprimento das exigências de CL, pois a UCL terá valor equivalente ao investimento realizado e será utilizada para abater compromissos de CL assumidos nos leilões.

405. Novamente, vale dizer que o decreto foi promulgado recentemente, em janeiro de 2016, não tendo sido possível avaliar os eventuais efeitos decorrentes dessa medida. Ademais, o Comitê Diretivo previsto no decreto ainda não tinha sido instituído até o fechamento desse relatório.

7. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

406. Em atendimento aos preceitos presentes no Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010, o relatório preliminar (peça 97) foi encaminhado ao MME, à ANP e à

Petrobras, além do IBP e da ONIP, para que se manifestassem, caso assim quisessem, sobre o teor das constatações da equipe de fiscalização.

407. *As manifestações enviadas a esta Corte de Contas foram analisadas e, quando cabíveis, feitos os devidos ajustes no corpo do relatório.*

408. *A ANP (peça 114) trouxe algumas considerações, já inseridas no relatório. Em destaque, aponta a publicação da Resolução ANP 20/2016, que estabelece os critérios e a equação para o cálculo da neutralização da variação de pesos sobre o percentual de compromisso global e de itens de soma (item 6.1 do relatório). Ademais, registra que ‘concorda com os pontos de melhoria que dependem de ação da ANP, em especial em relação à regulamentação do mecanismo de isenção de cumprimento do conteúdo local (**waiver**), reforçando o empenho em dar uma resposta adequada à sociedade no melhor prazo possível’*

409. *Em termos gerais, o IBP (peça 116) destacou ‘a acurácia e a qualidade das informações e das análises apresentadas no relatório’. Ademais, trouxe algumas reflexões que foram devidamente adicionadas no corpo do relatório.*

410. *A Petrobras (peça 118) não encaminhou críticas e apresentou considerações pontuais sobre alguns parágrafos e eventuais ajustes já foram efetivados.*

411. *A ONIP (peça 112) registrou que o relatório preliminar do TCU: ‘constitui um dos mais bem elaborados documentos a tratar do tema ‘**Waiver** das Obrigações de Conteúdo Local’ nos empreendimentos de exploração e produção de petróleo no Brasil. Ademais, ao registrar as bases necessárias para fundamentar suas análises e proceder à auditoria operacional sobre os pedidos de **waiver**, o relatório faz uma reflexão aprofundada sobre a própria Política de Conteúdo Local, apontando elementos absolutamente pertinentes e que devem ser considerados no contexto de eventual revisão ou aprimoramento das políticas públicas com foco no setor de petróleo brasileiro. O equacionamento das questões constantes do relatório não é em nada trivial e precisa considerar que exageros na concessão de **waiver** poderão vir a desmoralizar toda a Política de Conteúdo Local empregada ao longo de mais de quinze anos, desde o primeiro leilão, em 1999.’*

412. *Por fim, vale destacar alguns dos comentários enviados pelo MME (único ator que aduziu críticas às conclusões do relatório preliminar) e que merecem uma análise mais detalhada.*

7.1 7.1 Comentários enviados pelo MME:

413. *Por meio do Ofício 173/2016-SE-MME (peça 113) o MME enviou suas considerações a respeito das informações e conclusões firmadas nesse relatório.*

414. *Cita, inicialmente, alguns aprimoramentos que já haviam sido expostos no item ‘6 - Mudanças em Curso’ desse relatório, relativos à neutralização da variação de pesos e à instituição do Pedefor. No entanto, faz menção a um outro aprimoramento:*

‘Cabe mencionar, ainda, o aprimoramento que advirá da revisão da Resolução ANP n° 39/2007, que se encontra em andamento na agência, com o apoio do MME, a qual estabelecerá ‘a periodicidade, a formatação e o conteúdo dos Relatórios de Conteúdo Local relativos à Cláusula intitulada Conteúdo Local dos Contratos de Concessão a partir da 7ª Rodada de Licitações, dos contratos de cessão onerosa e dos contratos de partilha da produção’. Tal medida possui impacto nos percentuais a serem atingidos nos itens e subitens das tabelas de compromisso de conteúdo local desses contratos, uma vez que estabelecerá quais bens e serviços estarão enquadrados em cada um deles.’

415. *De acordo com o exposto, a medida impactará diretamente os percentuais a serem atingidos nos itens e subitens das tabelas de compromisso de CL, uma vez que estabelecerá quais bens e serviços serão passíveis de certificação em cada um deles.*

416. *Não se sabe, portanto, de que forma essa medida alterará os índices a serem atingidos e é necessário aguardar a revisão dessa resolução. No entanto, deve-se tomar cuidado de não se alterar as regras de modo a mudar significativamente o entendimento já vigente do que deve ou não ser considerado como CL, e, portanto, passível de certificação e contabilização em determinado item ou*

subitem. Caso contrário, a despeito do necessário aperfeiçoamento regulatório pretendido, poderá trazer mais insegurança para os concessionários, como mostrado no item 4.2.2, desse relatório.

417. Em seguida, o MME passou aos comentários referentes às conclusões trazidas pela equipe técnica no 'Item 7 – Conclusão'.

418. Em relação ao item 'a) a PCL não está atrelada a uma política industrial ampla, não possui prazo de vigência definido e tem objetivos genéricos, sem metas e métricas que possam mensurar objetivamente seus resultados' o Ministério se pronunciou da seguinte forma (peça 113):

'Assim, relativamente ao assunto de que trata essa conclusão (a) do TCU e de modo a iniciar o movimento para conduzir a política do setor petrolífero para uma política industrial ampla, o MME conduziu os trabalhos que resultaram na promulgação do decreto de criação do Pedefor. A Secretaria Executiva do programa ficou a cargo do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (antigo MDIC) e, tendo em vista a área de atuação dos demais órgãos e entidades que dele participam, poderá imprimir à PLC a amplitude desejada.

Complementarmente, nos Comitês do Pedefor, conforme suas atribuições (vide destaques no item 10 desta nota), poderão ser tratados assuntos relacionados à vigência dessa política, bem como objetivos específicos e também metas e métricas que possam mensurar objetivamente seus resultados, nos moldes daqueles preconizados pelo TCU, dando prosseguimento ao aprimoramento contínuo à que a PCL está submetida desde sua implantação. Cabe ainda ao Comitê Diretivo, conforme suas atribuições no programa, solicitar a análise de impacto das medidas adotadas.'

419. Percebe-se que o MME almeja, por meio do Pedefor, conduzir e integrar a política do setor petrolífero no contexto de uma política industrial ampla e que os comitês previstos tratarão de assuntos relacionados à vigência da PCL, bem como objetivos específicos e também metas e métricas que possam mensurar objetivamente seus resultados. Por fim, afirma que compete ao Comitê Diretivo analisar o impacto das medidas adotadas.

420. No entanto, as informações trazidas não contrariam as informações e os dados fornecidos pela equipe técnica por meio deste relatório, que mostram um panorama geral da política e um resumo da sistemática vigente desde 2005, apontando os problemas aqui listados. Nesse contexto, e tendo em vista as análises constantes do relatório, em especial o item 4.1, os comentários trazidos pelo MME somente reforçam a conclusão da equipe de auditoria de que, até o momento, a PCL não está atrelada a uma política industrial ampla, não possui prazo de vigência definido e tem objetivos genéricos, sem metas e métricas que possam mensurar objetivamente seus resultados.

421. Mostra-se válida a iniciativa do Ministério, juntamente com outros órgãos, de instituir um programa que visa aprimorar a PCL, mas não se pode dizer que o cenário se alterou pela edição do Decreto que criou o Pedefor. Será necessário aguardar a efetiva operacionalização dos comitês e, em especial, as diretrizes a serem emanadas pelo Comitê Diretivo.

422. Em relação à conclusão 'b) a metodologia de definição e acompanhamento dos índices mínimos de CL é frágil, não embasada em estudos técnicos' o Ministério se pronunciou da seguinte forma (peça 113):

'Este Departamento considera que tal metodologia segue o preconizado nos instrumentos legais associados às atribuições do Ministério e, se não é a ideal, tampouco mostra-se 'frágil' como mencionado no Relatório. Tal adjetivação foi impingida com base na argumentação de que o MME, na definição dos índices mínimos, teria se baseado tão-somente na declaração da indústria fornecedora de que teria capacidade para atender os percentuais de CL exigidos, ao invés de embasar-se em estudos técnicos. Destaca-se que, em 2005, quando se estabeleceu a atual sistemática, a Petrobras e o IBP também contribuíram para o estabelecimento dos percentuais mínimos, e não somente a indústria fornecedora de bens e serviços.

Reitera-se que, por ocasião da primeira rodada de partilha de produção, houve um aperfeiçoamento dos percentuais mínimos de conteúdo local a partir de tratativas do MME, que perdurou por dois anos, junto a todas as entidades que participam do Prominp. Lembra-se, compõem o Programa, não somente as associações dos fornecedores de bens e serviços, mas também a Petrobras e as associações com a participação dos operadores do setor, como o IBP e a ONIP.

Tendo em conta que a Petrobras é a principal operadora atuando no país, sendo responsável pela quase totalidade das compras dirigidas ao mercado interno para aplicação no E&P, considera-se que essa tenha uma visão muito detalhada da capacidade desses fornecedores, motivo pelo qual, na definição desses índices, a empresa teve um papel privilegiado em auxílio ao MME.

Ademais, conforme foi comunicado ao Ministério à época, a Petrobras passou a exigir em todos os seus contratos, a partir de 2012, a certificação dos bens e serviços de todas as suas aquisições, nos moldes daqueles da sistemática implantada pela ANP a partir da 7ª Rodada (2005), independentemente da rodada em que a empresa arrematou o bloco. Isso permitiu e permite à companhia uma avaliação da capacidade da indústria, quer seja em relação à sua capacidade produtiva ou em relação aos percentuais de conteúdo local que possa atingir.’ (grifos nossos)

423. *Como visto no item 4.2 do relatório, segundo o próprio Ministério, os índices mínimos presentes nos editais de licitação foram definidos por meio de reuniões em que as exigências para itens e subitens eram debatidas e posteriormente o resultado era consubstanciado em nota técnica do MME.*

424. *O parágrafo 135 no item 4.2.3 desse relatório também não deixa dúvidas a respeito dada metodologia utilizada, pois traz uma transcrição da resposta do MME afirmando que o Ministério se baseou em declarações fornecidas pelas associações da indústria, ligadas ao Prominp, que atestavam que a indústria encontrava-se preparada para fornecer bens e serviços com os percentuais nacionais acordados nesse processo. Ainda de acordo com o MME, esperava-se que, para as próximas licitações da partilha, estudo a ser conduzido no âmbito do Prominp apresentasse informações mais balizadas sobre essa capacidade da indústria.*

425. *Indo além, o item 5.1, dedicado às sondas de perfuração offshore, traz a resposta do MME ao questionamento feito sobre estudos realizados para verificar a situação do mercado nacional de sondas e que teriam sido utilizados para embasar a definição dos percentuais mínimos exigidos para este item. Segue a resposta do próprio Ministério (peça 25):*

‘As exigências de percentuais de conteúdo local do item tiveram por base informações das associações que compõem o Prominp, a exemplo da metodologia para os demais itens e subitens que compõem as tabelas de conteúdo local das rodadas de licitações de blocos exploratórios para petróleo e gás natural. Não existem estudos específicos a respeito do mercado nacional de sondas de perfuração.’

426. *Pode-se observar, portanto, que a metodologia do MME para definição dos itens consistiu, sim, tão somente, em reuniões com os agentes do setor e não estava embasada em estudos técnicos a respeito da situação do mercado nacional ou capacidade técnica da indústria.*

427. *O principal suporte para se afirmar a fragilidade da metodologia refere-se à ausência de uma base de dados confiáveis para a definição dos índices mínimos exigidos.*

428. *Além do mais, em entrevistas com agentes do setor, incluindo a Petrobras, foi afirmado que os índices eram definidos com base em informações trazidas principalmente pela indústria fornecedora e que a opinião de agentes como a própria Petrobras, quando confrontadas com opiniões divergentes por parte da indústria fornecedora, o MME recorrentemente levava em consideração a alegada capacidade de fornecimento da indústria.*

429. *Interessante notar, ademais, que a fragilidade metodológica em tela foi alvo de considerações por parte da agência reguladora já em 2009, destacando exigências muito elevadas para a fase de exploração, falta de dados confiáveis e atualizados que justificassem os índices mínimos estabelecidos, além da incapacidade da indústria nacional de suprir a demanda por determinados itens (item 4.2.2 deste relatório).*

430. *Em suma, como já exposto no relatório, pode-se avaliar que a definição de índices mínimos de conteúdo local, sem previsões de metas de competitividade, nem prazo determinado, e pautada exclusivamente em consultas junto aos principais interessados em assegurar ‘privilégios’ conferidos por uma política de subsídio produtivo poderiam também incentivar a própria indústria a sobreavaliar a sua capacidade de atendimento e garantir sua ‘reserva de mercado’.*

431. *Considerando a ausência de uma base de dados confiáveis e que, em um momento inicial decidiu-se que a metodologia de definição dos índices fosse baseada em informações trazidas por*

determinados agentes do setor, essa metodologia deveria ter sido revista e acompanhada de forma a monitorar os efeitos no mercado e na indústria de petróleo e gás. Nesse particular, como exposto no relatório (item 4.2.3), não houve monitoramento ou atualização sistemática dos índices (e da própria estrutura da tabela) de modo a refletir de maneira dinâmica a realidade do setor, corroborando, portanto, a conclusão pela fragilidade metodológica da definição e acompanhamento dos índices mínimos de CL.

432. Em relação à conclusão 'c) a sistemática da PCL apresenta graves distorções, além de ser complexa e rígida' o Ministério se pronunciou da seguinte forma (peça 113):

'Inicialmente, convém destacar-se que a sistemática necessita ser rígida enquanto o conteúdo local for utilizado para a definição dos vencedores nas licitações empreendidas no setor, uma vez que, ao propor um determinado percentual no momento da licitação para itens e subitens das tabelas e atribuir-lhe um peso, o licitante recebe uma nota nesse quesito que pode permitir-lhe sagrar-se vencedor da licitação. Por tratar-se de uma escolha do licitante, que pode optar por ofertar valores maiores ou menores a título de bônus de assinatura e em relação ao programa exploratório mínimo (PEM), a proposta de conteúdo local passa a representar valor monetário, independentemente do que o operador venha a realizar na fase exploratória ou na etapa de desenvolvimento da produção.

Em outras palavras, é opção do licitante calibrar sua oferta na licitação entre o bônus, o PEM e o conteúdo local, haja vista que todos esses quesitos são precificáveis. Assim, quando um licitante oferta valores acima dos mínimos exigidos para o conteúdo local, ele pode oferecer valores monetários menores para o bônus e/ou em relação às unidades de trabalho do PEM, à sua estrita escolha e responsabilidade.

Além disso, quando uma empresa adquire o pacote de dados disponibilizado pela ANP para um determinado certame, poderá avaliar as condições geológicas de cada área em que possui interesse de participar e estimar o tipo de fluido (óleo e/ou gás) que espera encontrar, eventuais modos para sua produção, etc., informações essas que lhe permitem, dada sua expertise no E&P (necessárias, inclusive, para participar como operador de um bloco), avaliar os bens e serviços que poderá adquirir no mercado nacional e seus respectivos percentuais de nacionalização, calibrando sua oferta de conteúdo local momento da licitação e também o bônus e o PEM.'

433. Como tratado no relatório, a rigidez da PCL advém da incapacidade da política de se adequar à realidade do mercado de petróleo e gás, que é bastante dinâmica. Além da destacada fragilidade metodológica na definição dos índices mínimos, a exigência de percentuais de conteúdo local em inúmeros itens e subitens não tem capacidade de acomodar as possíveis e constantes mudanças práticas na indústria, sem impor revisões sistemáticas dos contratos. Como consequência, os concessionários tendem a utilizar, de forma recorrente, as cláusulas de exceção por preço, prazo ou tecnologia (*waiver*), que pode transformar a ANP em um balcão de negociações, expondo-a a situações não recomendáveis de relacionamento entre regulador-regulado.

434. Outro problema inerente à sistemática vigente diz respeito à falta de previsibilidade em relação a investimentos que serão concretizados anos após a realização das ofertas no leilão. Ao se exigir que o concessionário ofereça índices de conteúdo local para itens e subitens da fase de desenvolvimento da produção, por exemplo, lida-se com um horizonte de tempo bastante largo, em que novos tipos de tecnologia podem tornar irrealistas e inexecutáveis as ofertas realizadas anteriormente, além do fato de ser difícil se avaliar e estimar os bens e serviços a serem alocados em um projeto de desenvolvimento ainda no momento do leilão. De acordo com o MME e em atenção à sistemática vigente, essa imprevisibilidade deve ser precificada pelo licitante no momento do certame licitatório.

435. Alto grau de imprevisibilidade associada à rigidez da PCL, que a impede de se adaptar às constantes e dinâmicas alterações do mercado, induz os licitantes a precificarem negativamente seu lance no leilão. Nesse ponto, merece destaque manifestação do IBP também trazida aos autos em sede de comentários do gestor (peça 116):

'Na discussão sobre a adoção da oferta dos percentuais de compromisso de conteúdo local como componente variável da nota dos leilões de oferta de blocos, para determinação dos vencedores,

(...), acrescentamos que além da impossibilidade de prever as condições de mercado, tecnologia etc. em prazos longos como os praticados na indústria de petróleo e gás, tal prática resulta em redução na arrecadação de bônus de assinatura (mais conteúdo local = menos bônus para atingir a mesma nota) em troca de um alto grau de incerteza, pois $\frac{3}{4}$ da nota de conteúdo local se referem à etapa de desenvolvimento da produção, que somente ocorrerá no caso de descoberta de reservatório comercialmente viável, o que ocorre em menos da metade dos blocos exploratórios no Brasil (a média mundial é inferior a 20%). Ou seja, não se enxerga razão que justifique compensação pela arrecadação de que se abre mão. Estratégia de desenvolvimento industrial não deveria ser objeto de leilão.'

436. Entende-se que os argumentos trazidos pelo MME nesse ponto não foram capazes de elidir as conclusões da equipe. Ao contrário, reforçam a questão da desnecessária rigidez e das distorções da sistemática vigente da PCL.

437. O Ministério argumenta ainda que:

'Um exemplo disso é o caso das sondas, cuja exigência de mínimo de 10% de conteúdo local está associada a determinação legal de tripulação nacional nas embarcações importadas. Ao somarem-se insumos de operação dessas sondas, que podem ser nacionais, conseguem-se percentuais totais, a esse título, superiores ao mínimo estabelecido. Por conseguinte, se um licitante ofertar valores maiores que esse, supondo-se que tenha calibrado corretamente o peso do item em relação ao total da fase, é natural que seja responsabilizado por eventuais descumprimentos a que deu causa. Além disso, passou a ser comum ao longo das rodadas de licitação a oferta de percentuais de CL acima dos mínimos estabelecidos. Nesses casos, espera-se que as operadoras estabeleçam uma estratégia para atingir os percentuais ofertados, atuando como indutores do desenvolvimento de seus fornecedores.'

438. Assiste razão ao MME ao afirmar que se espera que os concessionários sejam penalizados caso ofertem valores irrealistas de CL. Todavia, a questão aqui tratada, além das distorções da PCL, é a dificuldade de se atingir os próprios índices mínimos exigidos em edital. Dados das certificadoras demonstram dificuldades de atingimento em determinados itens, além de apontar que o investimento em CL tem se concentrado em itens de baixo valor agregado. Associada à rigidez da política, a incapacidade da indústria nacional em atender em bases competitivas a demanda tem imposto um alto custo de cumprimento das obrigações assumidas, além da aplicação de multas expressivas por descumprimento de CL.

439. Além disso, foi tratado no relatório (item 5.2) o exemplo específico de sondas de perfuração **offshore**. O item representa parcela significativa dos investimentos (cerca de 50%) na fase exploratória e, considerando a inexistência de sondas fabricadas no Brasil, o mínimo exigido de 10% só é possível mediante contratos de serviços associados à operação das sondas. Esse fato pode implicar situações adversas, como a possibilidade de criação de injustificada reserva de mercado em relação aos citados serviços.

440. Repisa-se a situação em que seja necessário contratar mão de obra especializada para operar determinada sonda e que essa mão de obra não se encontre disponível no Brasil ou seja excessivamente cara em comparação com outros mercados. Para se atingir o mínimo contratual, o operador deverá necessariamente contratar a mão de obra nacional ou arcar com as multas previstas em contrato. Nesse particular, ainda que seja solicitada isenção do cumprimento da obrigação assumida, percebe-se que a isenção a ser considerada, tendo em vista os pedidos de **waiver** apresentados à agência, deve valer apenas para o afretamento e não abrange os serviços de mão de obra para operação dessas sondas.

441. Percebe-se, assim, o impacto negativo causado pela determinação de índices mínimos para um item que sequer é produzido no país, cabendo aos concessionários a tarefa de encontrar meios de atingi-los de modo a não serem penalizados.

442. O MME finaliza asseverando que:

'Relativamente à complexidade, a PCL procurou, desde sua implantação, contemplar nas tabelas de exigências todos os segmentos da indústria fornecedora que participaram desse processo. Tal medida foi uma opção de governo e o MME trabalhou para implantá-la da melhor forma possível,

corrigindo eventuais distorções detectadas, a exemplo do mencionado anteriormente com o que fez em relação ao global equivalente e também nos casos de apuração de conteúdo local quando ocorre a devolução de bloco.

Considerando-se o anteriormente exposto, não se pode concordar com a afirmação de que a sistemática da PCL apresenta ‘graves distorções’, uma vez que o MME tem atuado, no âmbito de suas atribuições, para corrigir problemas comprovadamente detectados.

Complementarmente, implantou-se o Pedefor que representa um passo importante na transposição de um modelo que eventualmente penaliza as indústrias que não cumprem os percentuais mínimos para outro em que reconhece, por meio de incentivos e bonificações, os investimentos para o desenvolvimento da indústria de óleo e gás.

Em conclusão, destaca-se que as eventuais melhorias na Política serão, de agora em diante, conduzidas no âmbito do Pedefor, com a participação efetiva do MME.’

443. *Também foi tratada nesse relatório a questão da complexidade e o fato de a planilha de conteúdo local contemplar inúmeros segmentos da indústria fornecedora. O item 4.3.1 trata exaustivamente dos problemas decorrentes de se exigir CL em um nível detalhado e amplo de itens e subitens. Mais ainda, o item 4.3.3 demonstra, por meio dos dados de certificadoras de CL, a consequência de se exigir CL em itens que não agregam valor à indústria nacional. De todo modo, convém ressaltar aqui a conclusão da própria ANP a respeito desse ponto (NT 02/2012, peça 83):*

‘O que se pretende demonstrar é que os investimentos que realmente agregam conhecimento e tecnologia à indústria de petróleo e gás natural não estão sendo certificados, ou seja, continuam sendo importados. Quando se observa a tabela de oferta atual, com os seus sessenta e nove itens, torna-se dificultada a verificação de um foco, pois existem elementos de baixa relevância dentro dos investimentos demandados pela indústria de petróleo e gás tais como: proteção catódica, válvula, filtros, queimadores e sistemas elétricos que, exigidos separadamente, pouco têm a colaborar para a alavancagem do setor. A existência de rubricas específicas para itens e subitens de pouca relevância, quando observados isoladamente, somente onera a cadeia produtiva; dificulta a materialização da fiscalização da ANP; limita a escolha dos projetos pelos operadores, uma vez que estes ficam restritos ao modelo que pensaram à época do leilão e para o qual ofereceram oferta de conteúdo local em itens detalhados; e cria um modelo potencialmente gerador de multas, o que desvia os resultados esperados dos objetivos estabelecidos pela Política de Conteúdo Local.’

444. *Por fim, percebe-se novamente a citação da instituição do programa Pedefor como uma nova etapa na sistemática vigente da PCL. Ressalta-se que o tempo decorrido para buscar mudanças na política foi grande (a PCL, nos moldes atuais, foi implantada em 2005) e que ainda é necessário aguardar para observar os impactos a serem causados pela instituição desse programa.*

445. *Em relação à conclusão ‘d) existe um alto custo decorrente da política, em função da baixa competitividade da indústria nacional’, o MME se pronunciou da seguinte forma (peça 113):*

‘Há que se ressaltar, inicialmente, que a competitividade da indústria passa por uma ‘curva de aprendizado’, que pode ser específica em relação aos seus diferentes segmentos, cujas mudanças ocorrem de forma paulatina.

Como deve ser do conhecimento do TCU, ao longo do período de vigência da PCL já foram conduzidos estudos no âmbito do Prominp, versando sobre a capacidade da indústria (Projeto IND P&G 28, conduzido pela COPPE/UFRJ). O quadro adiante, resultado desse estudo, apresenta um mapa geral de competitividade à época de sua realização (Fonte: Prominp, 2012), onde encontram-se destacados os segmentos analisados e seus gargalos e desafios.

(...)

Atualmente, ocorrem tratativas para a realização de um novo estudo, a ser conduzido pelo Prominp e a ABDI, com a interveniência do MME, com o objetivo de quantificar e analisar o potencial de fornecimento de alguns setores da indústria brasileira até 2030. Pretende-se que esse estudo possua atualização permanente, que ficará ao encargo da ABDI. Esse esforço a ser empreendido visa ao atendimento da determinação contida no inciso 1, do art. 9º, da Lei 12.351/2010.

Nesse quesito, espera-se ainda que os integrantes dos Comitês do Pedefor, dadas as respectivas áreas de atuação das instituições que representam, possam criar programas para estimular nossa indústria e induzi-las a competir internacionalmente.

Em conclusão, esse novo programa possui potencial para contribuir com a superação dos gargalos na capacidade produtiva de toda a cadeia e para aprimorar a competitividade da indústria nacional de O&G. dado que novas modalidades de investimentos passarão a ser computadas como conteúdo local, ampliando significativamente a regra vigente até então, que considerava apenas a aquisição de bens e serviços nacionais, com impacto positivo no setor.'

446. *Bem certo que a competitividade da indústria passa por 'uma curva de aprendizado'. A conclusão da equipe baseou-se em dados objetivos que demonstram o alto custo da PCL, muito em função dos elevados preços e prazos praticados pelos fornecedores locais. Ademais, o relatório destaca que a ausência de prazo determinado para que a indústria evolua e seja competitiva, inclusive a partir do estabelecimento de curvas de aprendizado ou de marcos temporais de revisão dos níveis de proteção, não oferece o incentivo necessário para o desenvolvimento sustentável da indústria.*

447. *Mostra-se relevante que o Pedefor possa, de fato, elaborar estudos que permitam análises mais acuradas da competitividade da indústria nacional, permitindo que a PCL, associada a uma política industrial ampla, possa induzir o aumento da competitividade de setores estratégicos da economia nacional. Espera-se, ainda, a criação de metas e métricas hábeis a mensurar os resultados da PCL, marcos de avaliação dos níveis de proteção, definição de prazo de vigência, etc.*

448. *Por fim, espera-se que o Pedefor possa desenvolver mecanismos que permitam destravar os entraves impostos pela atual sistemática da PCL, mas, repise-se, que ainda não é possível avaliar os efeitos da instituição desse programa, criado pelo Decreto 8.637/2016.*

449. *O Ministério finaliza afirmando (peça 113):*

'No caso da 13 Rodada de Licitações, cujo insucesso vem sendo imputado à atual política, por meio de geração de custos adicionais, o Ministério possui uma avaliação diferente.

Credita-se aos seguintes principais fatores o baixo interesse das empresas no certame:

(omissis)'

450. *Cabe dizer que, em nenhum momento nesse relatório, creditou-se insucesso da 13ª Rodada à PCL como um fator isolado. A argumentação trazida por essa equipe técnica é a de que a Política de Conteúdo Local não tem atingido os objetivos propostos em sua origem, pelo contrário, tem aumentado as barreiras presentes no setor, causando efeitos maléficos que vão desde o risco de criação de reservas de mercado à geração de uma indústria de multas. Junta-se a isso o fato da inexistência de regulamentação do instrumento de **waiver**, o que cria uma insegurança jurídica a mais para possíveis interessados em explorar os blocos nacionais.*

451. *Dessa forma, aliado a diversos fatores internos e externos, é possível dizer que a PCL pode sim ter contribuído para o insucesso da rodada, visto que a sistemática vigente da mesma, como mostrada exaustivamente nesse relatório, impõe uma variável a mais a ser considerada na análise de risco do investidor.*

452. *Por fim, em relação à conclusão 'e) a ANP ainda não regulamentou o instrumento de **waiver**, causando insegurança jurídica e falta de transparência a um setor de risco já elevado', o MME apontou que a regulamentação vem sendo discutida internamente pela ANP. As devidas alterações e atualizações foram realizadas no corpo do relatório, sobretudo no item 4.5.*

453. *Convém ainda trazer um parágrafo presente no comentário do Ministério:*

*'Ainda em relação ao total de pedidos de **waiver** recebidos pela agência até este momento, que totalizariam 117 (conforme consta do item nº 240 do Relatório do TCU), solicita-se do Tribunal informar qual a métrica utilizada para afirmar que esse número é excessivo, considerando-se que as tabelas de CL contemplam 69 itens e subitens e ainda o número total de contratos de E&P firmados, bem como o total de aquisições que são executadas para cada um desses contratos. A partir desses pedidos, pensa-se em solicitar da ANP a realização de um estudo detalhado para identificar se esses pedidos se concentram sobre determinados segmentos da indústria, de modo a balizar eventuais aperfeiçoamentos na PLC, no âmbito do Pedefor.'*

454. Como tratado no item 2.3 do relatório, análises iniciais indicaram elevado número de pedidos pleiteados pelos operadores e que ainda não tinham sido julgados pela ANP (tabela contendo relação de pedidos de isenção realizados juntos à agência – peça 94). Até o momento de envio da tabela, 117 pedidos haviam sido protocolados no ente regulador, sendo que nenhum tinha decisão definitiva. Considerando que o TCU já havia consignado que a ANP vinha encontrando dificuldades em operacionalizar as atividades decorrentes da sistemática de certificação implantada a partir da 7ª Rodada de Licitações, o que incluía a análise de pedidos de **waiver** (TC 016.701/2011-9), a percepção inicial da equipe, ainda em fase de planejamento, era de que o número era, de fato, elevado, sem a pretensão de fazer comparações com o total de compromissos assumidos (análise também não realizada pelo ente regulador nem pelo MME).

455. De toda sorte, restou explicado, em detalhes, que o foco da auditoria ampliou-se consideravelmente ao buscar avaliar a própria PCL. Doravante, nenhuma conclusão está suportada na presunção de um ‘elevado’ número de pedidos de **waiver** e sim nas causas que estão levando os operadores a fazer uso da cláusula de isenção e os efeitos decorrentes da não regulamentação da questão até o momento.

456. Por fim, verifica-se que o MME pensa em solicitar à ANP a realização de um estudo detalhado para identificar se os pedidos de isenção se concentram sobre determinados segmentos da indústria, de modo a balizar eventuais aperfeiçoamentos na PCL, no âmbito do Pedefor. Mais uma vez, repisa-se que já decorreram 11 anos da Rodada 7 (2005) e, apesar de recomendações recorrentes por parte da indústria, agentes do setor e da própria ANP (por meio de diversas notas técnicas ao longo dos anos), somente recentemente, em 2016, o MME buscou uma alternativa de aperfeiçoamento da sistemática da PCL. É de se espantar que ainda não existam análises, ainda que superficiais, da relação dos pedidos de **waiver** apresentados e os setores envolvidos da indústria.

8. CONCLUSÃO

457. O relatório de auditoria aqui apresentado se propôs a levantar dados e informações para exame e avaliação das implicações e do impacto na indústria nacional de petróleo e gás natural, do resultado das análises dos pedidos de **waiver** apresentados à Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP). Com o decurso da execução da auditoria e análise das informações coletadas, a abrangência da auditoria ampliou-se consideravelmente. Nesse sentido, além do escopo original, buscou-se avaliar a sistemática da Política de Conteúdo Local (PCL) como um todo, bem como os custos a ela inerentes.

458. Primeiramente, a PCL não está inserida no contexto de uma política industrial. Não existem estratégias claras que busquem incremento de competitividade visando alinhamento ao mercado internacional e, na prática, a política baseia-se quase que exclusivamente no estabelecimento de obrigações de compras locais. Nesse contexto, existe o risco de que as indústrias ‘protegidas’ percam mercado quando a demanda interna diminuir, pois não têm capacidade de competir em nível internacional.

459. A PCL possui objetivos genéricos, sem metas e métricas que possam mensurar objetivamente os resultados diretamente ligados a sua implementação. Segundo o Ministério de Minas e Energia (MME), as metas são os índices percentuais mínimos de CL estabelecidos nos editais dos processos de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, promovidos pela ANP. Nesse espeque, mister destacar que o cumprimento dos índices não mensura os resultados esperados, ainda que genericamente definidos.

460. A ausência de indicadores e métricas que possam ser utilizados para reavaliar a política de forma dinâmica se mostra uma falha grave. Além disso, questionado, o MME asseverou que não existem, até o momento, estudos acerca dos benefícios e custos gerados pela PCL no mercado de petróleo e gás natural. Análises custo x benefício são fundamentais para avaliações mais abrangentes, de forma que seria imperativo que o formulador da política as realizasse.

461. A PCL não possui prazo de vigência estipulado. A busca de uma maior competitividade da indústria fornecedora local por meio da ‘garantia’ de uma parcela do mercado, refletida nas

obrigações mínimas de conteúdo local, pode converter-se em uma reserva de mercado que gera dependência e não induz incremento de competitividade se não for delimitada no tempo.

462. *A ausência de prazo determinado para que a indústria evolua e seja competitiva, inclusive a partir do estabelecimento de curvas de aprendizado ou de marcos temporais de revisão dos níveis de proteção, não oferece o incentivo necessário para o desenvolvimento sustentável da indústria.*

463. *Destaca-se a fragilidade metodológica utilizada pelo MME na definição dos índices mínimos de conteúdo local e a ausência de estudos que correlacionem os índices exigidos com a real capacidade da indústria em atender a demanda em bases competitivas. A definição dos índices mínimos exigidos é de suma importância para as rodadas de licitação, pois buscam espelhar os investimentos mínimos em bens e serviços nacionais que devem ser realizados nos blocos outorgados.*

464. *Tendo em vista o aumento considerável da demanda, principalmente após a descoberta da província petrolífera do Pré-Sal, os dados das certificadoras demonstram dificuldades da indústria nacional de suprir, com preços e prazos razoáveis, a demanda por alguns bens e serviços constantes da planilha de conteúdo local.*

465. *Caso os índices se mostrem inexequíveis, os operadores recorrem ao mercado internacional para viabilizar a consecução de seus projetos, incorrendo no risco de terem que pagar multas por descumprimento de CL. Ademais, podem optar por recorrer de maneira constante ao instrumento de **waiver**, podendo transformar a ANP em um balcão de negociações, expondo-a a situações não recomendáveis de relacionamento entre regulador-regulado.*

466. *Além da fragilidade metodológica na definição dos índices, percebe-se a estaticidade desses índices desde 2005. A estrutura da planilha também se manteve praticamente inalterada nesse período, dividida, em suma, nos mesmos itens e subitens. Ao se exigir, em termos gerais, os mesmos níveis mínimos de conteúdo local e a mesma estrutura da planilha de ofertas desde 2005, existe risco de que os índices e a própria estrutura da planilha não reflitam de maneira adequada a realidade do mercado em que a indústria está inserida.*

467. *A planilha de conteúdo local é complexa e estabelece exigências mínimas em mais de 60 itens e subitens. O alto nível de detalhamento das exigências engessa sobremaneira a oferta a bens e serviços que podem mudar ao longo do tempo, dada a dinâmica do mercado e a evolução da tecnologia. Ademais, cria ambiente para protecionismos injustificados.*

468. *Outro problema relativo ao elevado detalhamento das exigências refere-se à falta de previsibilidade em relação a investimentos que serão concretizados anos após a realização das ofertas no leilão. O proponente se compromete com um detalhamento em itens e subitens, muitas vezes em bens e serviços específicos que só serão adquiridos anos depois, sem saber, por exemplo, que tipo de óleo será encontrado, se existe gás associado ou não, enfim, inúmeras variáveis que influenciarão diretamente no projeto a ser executado e nos investimentos a serem realizados. Como consequência, os concessionários tendem a utilizar, de forma recorrente, as cláusulas de exceção por preço, prazo ou tecnologia (**waiver**). De fato, desde julho de 2011 até setembro de 2015, 117 pedidos de exoneração do cumprimento das obrigações de CL tinham sido protocolados na ANP.*

469. *Percebe-se, ainda, que os pesos atribuídos aos itens e subitens exigidos de conteúdo local podem variar bastante entre a oferta na licitação e a efetiva realização dos investimentos, especialmente na fase de desenvolvimento da produção, pois decorre um longo tempo entre os dois momentos (pode chegar a 8 anos) e as características do campo a ser desenvolvido ainda não são plenamente conhecidas no momento da oferta.*

470. *Dessa forma, devido à falta de previsibilidade em relação a investimentos que serão efetivados anos após a realização das ofertas no leilão, o futuro concessionário é capaz de atribuir apenas estimativas de pesos e valores, fazendo com que, na prática, a realidade seja diferente.*

471. *A complexa sistemática vigente também permite que, mesmo cumprindo o conteúdo local mínimo nos itens e subitens, o operador não consiga cumprir o conteúdo local global, podendo ser penalizado por isso.*

472. *A sistemática atual, que apresenta graves distorções, tem dificultado a fiscalização dos compromissos e, em última análise, não tem oferecido incentivo eficiente para incremento de competitividade da indústria nacional. Dados das certificadoras de conteúdo local têm demonstrado que os investimentos nacionais têm se concentrado em itens de baixo valor agregado, indicando que investimentos relevantes ainda são canalizados no mercado internacional.*

473. *Em suma, descolada de uma política industrial ampla, ao se exigir conteúdo local para um número extenso de itens e subitens, muitas vezes em produtos e serviços que não são intrínsecos ao setor de petróleo e não representam alto valor agregado, corre-se o risco de não conseguir desenvolver competitivamente a indústria fornecedora local. Ainda, ao se exigir um nível muito detalhado de itens e subitens, limita-se a opção dos concessionários de compras de produtos criando uma possível situação geradora de multas ou um ambiente propício para a ampliação de efetivação das cláusulas de isenção, podendo fazer com que a ANP tenha que lidar com um número expressivo de pedidos de **waiver** de forma desnecessária.*

474. *Ademais, a política onera bastante os projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. Tomando a indústria naval como referência, que concentra parte significativa dos investimentos em exploração e produção **offshore**, percebe-se que os estaleiros brasileiros não são competitivos nem em preço, nem em prazo de entrega das encomendas. A título de exemplo, a partir de dados oriundos de respeitada consultoria internacional, o prazo para entrega de uma FPSO produzida no Brasil (P-66) foi quase 4 vezes maior (44 meses) do que uma similar produzida em um estaleiro na Coreia do Sul (8 meses).*

475. *Estudo de caso feito pela equipe de auditoria demonstrou que o afretamento de sondas **offshore** encomendadas pela Petrobras à Sete Brasil pode custar até 50% mais do que sondas similares no mercado internacional. O investimento em sondas na fase de exploração chega a representar metade dos investimentos alocados nessa etapa.*

476. *O alto custo imposto pela política se refere também ao elevado número de multas aplicadas pelo descumprimento de obrigações contratuais de conteúdo local. Tendo em vista a dificuldade de atingimento dos índices propostos, diversas multas tiveram que ser pagas pelos concessionários, aumentando ainda mais o custo dos projetos.*

477. *A Petrobras é a principal operadora atuante no país. Consequentemente, acaba sendo a maior executora da política e, também, a empresa mais exposta às consequências da sistemática vigente.*

478. *A Política de Conteúdo Local tem acarretado, seguramente, custos adicionais relevantes ao setor de petróleo e gás, sem que esses custos sejam confrontados com os benefícios gerados pela política. Além de encarecer os projetos, ela não tem contribuído para o incremento da competitividade do setor, e criou um ambiente propício para a geração de elevadas multas, tendo como possível consequência o desinteresse de investidores.*

479. *De forma ilustrativa, a figura 19 condensa os resultados de leilões de blocos de exploração de petróleo e gás ocorridos no mundo que coincidem com o período da 13ª Rodada que foi realizada no Brasil, no final de 2015. A PCL pode ser considerada, dentre outros fatores, como uma das restrições que podem explicar o fraco desempenho dos investimentos a serem alocados no país em decorrência do certame.*

Figura 19 - Comparativo de resultados de leilões para exploração de blocos de petróleo

	BRASIL	MOÇAMBIQUE	CANADÁ	MÉXICO
Blocos ofertados	266	15	11	25
Blocos arrematados	37	6	7	25
% Sucesso	14%	40%	64%	100%
Área arrematada (km²)	33.625	34.430	16.299	815
Bônus (USD)	31.2 milhões	N/A	N/A	N/A
Investimento (USD)	55.7 milhões	691 milhões	1.2 bilhões	623 milhões



Fonte: IBP

480. *Dos 266 blocos ofertados na 13ª Rodada, apenas 37 foram arrematados, sendo que desses, 35 foram em terra e apenas 2 em mar. Esses 37 blocos representam apenas 14% dos blocos ofertados. Ao se comparar com outros leilões ocorridos no mundo, na mesma época, percebe-se claramente que, mesmo ofertando mais blocos, o investimento a ser realizado no país é substancialmente menor do que no restante do mundo.*

481. *A percepção de vários agentes envolvidos na Política de Conteúdo Local, de fornecedores a operadores, passando pelo ente regulador, é de que a Política de Conteúdo Local não tem atingido os objetivos propostos em sua origem; pelo contrário, tem aumentado as barreiras presentes no setor, causando efeitos maléficos que vão desde o risco de criação injustificada de reservas de mercado à geração de uma indústria de multas. As opiniões coletadas pela equipe de auditoria e o conteúdo extraído da leitura de estudos e documentos técnicos de diversas fontes vão ao encontro das conclusões alcançadas pela equipe técnica no decurso da auditoria. Inclusive, a ANP tem alertado o MME acerca de inconsistências detectadas na PCL desde 2009, como se percebe em notas técnicas produzidas pela Coordenadoria de Conteúdo Local da agência.*

482. *Por fim, importante destacar a ausência de regulamentação que estabeleça os procedimentos necessários para a aplicação do instrumento de **waiver**, apesar de decorridos onze anos da introdução das referidas cláusulas nos contratos de concessão, em 2005. Após mais de quatro anos da data de protocolo do primeiro pedido de **waiver** na ANP, somente uma solicitação foi totalmente analisada e efetivamente decidida, em dezembro de 2015.*

483. *Nesse sentido, mostra-se imperativa a edição, em caráter de urgência, de regulamentos claros sobre a aplicabilidade do instrumento de **waiver**. A despeito da complexidade da questão, é premente a necessidade de que a ANP, juntamente com o MME, apresente proposições objetivas acerca da aplicabilidade do instrumento, fundamentados em estudos e cientes dos impactos que a regulamentação pode causar no setor. O contexto atual de vácuo regulatório tem o condão de gerar insegurança jurídica para todo o setor.*

484. *Ainda que a regulamentação do instrumento seja de competência da ANP, a participação do MME é fundamental, pois os problemas intrínsecos à regulamentação do tema são inerentes à complexidade e rigidez, em termos gerais, da Política de Conteúdo Local em vigor no país.*

485. *Além disso, se o deferimento do pedido de **waiver**, nos estritos termos contratuais e em consonância com a interpretação dada pela agência, implicar a impossibilidade de cumprimento do conteúdo local global, ele acaba por se tornar um instrumento inócuo, implicando mais uma grave inconsistência da política.*

486. *Por fim, merecem registro iniciativas em curso com o objetivo de sanar algumas das inconsistências tratadas nesse relatório. Em consonância com diretriz emanada pelo MME, a ANP vem tentando buscar meios de neutralizar a variação dos pesos relativos indicados no momento da geração da oferta no leilão, destacando-se como iniciativa a recente promulgação da Resolução 20/1016.*

487. Merece destaque também a edição do Decreto 8.637/2016, que instituiu o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural – Pedefor.

488. Todavia, são iniciativas recentes que ainda não produziram efeitos concretos que pudessem ser analisados pela equipe de auditoria.

489. Ante todo o exposto nesse relatório, conclui-se, em suma, que:

a) a PCL não está atrelada a uma política industrial ampla, não possui prazo de vigência definido e tem objetivos genéricos, sem metas e métricas que possam mensurar objetivamente seus resultados;

b) a metodologia de definição e acompanhamento dos índices mínimos de CL é frágil, não embasada em estudos técnicos;

c) a sistemática da PCL apresenta distorções, além de ser demasiadamente rígida;

d) existe um alto custo decorrente da política, em função da baixa competitividade da indústria nacional;

e) a ANP ainda não regulamentou o instrumento de **waiver**, causando insegurança jurídica e falta de transparência a um setor de risco já elevado.

490. As propostas de encaminhamento do presente relatório fundamentam-se nos achados de auditoria e foram sugeridas com o fito de aperfeiçoar a sistemática vigente da PCL, bem como fundamentá-la tecnicamente. Nesse sentido, os benefícios do controle externo classificam-se como incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo, nos termos da Portaria Segecex 17, de 15/5/2015.

491. Os formuladores e gestores de qualquer política pública possuem discricionariedade para escolher o modo de implementar determinada diretriz legal. Todavia, a jurisprudência desse Tribunal tem sedimentado firme entendimento de que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, no sentido de que as escolhas devem ser justificadas, apresentando estudos consistentes e atualizados, não apenas para o TCU, mas também para o mercado e para a sociedade (Acórdão 1.300/2013 - Plenário).

492. Qualquer gestor público, ao se deparar com diferentes opções de escolha, deve pautar sua decisão de forma motivada, justificando que a escolha constitui a melhor solução em termos de efetividade, eficiência, eficácia e economicidade. Decisões desmotivadas ou que não sopesem as diferentes opções nesses termos induzem arbitrariedade, e não discricionariedade, situações onde são propostas determinações.

493. Outrossim, a despeito de não haver violação expressa a mandamento legal (como a necessidade de se justificar escolhas públicas) mas existindo a possibilidade de melhoria ou de incremento de uma boa prática administrativa, propõe-se recomendação.

9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

494. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

a) com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que normatize, em 180 dias, critérios claros e objetivos sobre a aplicabilidade do instrumento de **waiver**, baseado em estudos que esclareçam os impactos da regulamentação, inclusive sobre os pedidos já protocolados na agência;

b) com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em respeito aos princípios da eficiência e motivação administrativa, determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) que, previamente à próxima rodada de licitações da ANP:

b.1) justifique os índices mínimos a serem exigidos a título de conteúdo local com fundamento em dados concretos gerados, por exemplo, a partir dos certificados emitidos pelas certificadoras credenciadas pela ANP, a partir de dados reais acerca da capacidade da indústria

(capacidade instalada, encomendas feitas, produtos entregues, prazos praticados, previsão de demanda, previsão de expansão da capacidade instalada, etc.), ou quaisquer outras bases de dados, desde que possam ser consultadas objetivamente;

b.2) independentemente da metodologia e da base de dados escolhida, submeta a escrutínio público (consultas/audiências públicas) os índices mínimos mencionados no item anterior, com vistas a colher a percepção dos **stakeholders** e da sociedade acerca da razoabilidade dos percentuais objetivamente delimitados;

c) com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em respeito aos princípios da eficiência e motivação administrativa, determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) que, em 180 dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União, plano de ação indicando prazo, responsáveis e ações necessárias para:

c.1) realizar análises custo x benefício da PCL, de sorte a obter insumo relevante para monitorar se os custos decorrentes da política são proporcionais aos benefícios auferidos;

c.2) estabelecer objetivos específicos para a Política de Conteúdo Local (PCL), estipulando indicadores e métricas hábeis a mensurar objetivamente os resultados esperados, delimitando, inclusive, marcos temporais para avaliação e monitoramento dos resultados atingidos;

d) com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao MME que:

d.1) busque maior aproximação com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com o fito de avaliar a pertinência e a conveniência de inserir a PCL dentro do contexto mais amplo de uma política industrial, em especial como forma de delimitar, em termos de estratégias industriais para o país, quais devem ser os setores da cadeia produtiva local que devem ser fomentados pela PCL;

d.2) dentro de sua discricionariedade técnica, avalie a plausibilidade de estipular prazo de vigência para a PCL, inclusive a partir do estabelecimento de curvas de aprendizado ou de marcos temporais de revisão dos níveis de proteção, justificando, em todo caso, a escolha pela delimitação ou não de prazos de vigência;

d.3) dentro de sua discricionariedade técnica, reavalie a sistemática vigente da PCL, de sorte a buscar maior adaptabilidade da política ao dinamismo inerente ao setor de petróleo e gás natural, submetendo eventuais propostas de alteração a escrutínio público (consultas/audiências públicas);

e) em atenção à classificação das informações que necessitam de guarda da confidencialidade, nos termos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e com fulcro no inciso III do art. 9º da Resolução TCU 254/2013 (vide peça 115 – restrição de acesso), cancelar como sigilosas as informações detalhadas nos parágrafos 356 e 372 a 379, a transcrição constante do parágrafo 355, bem como a Figura 17;

f) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ao Ministério de Minas e Energia, ao Conselho Nacional de Política Energética, à Casa Civil da Presidência da República, à Petróleo Brasileiro S/A, ao Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, à Organização Nacional da Indústria do Petróleo, à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.”

É o relatório.

“⁴ No regime de concessão os índices percentuais de conteúdo local mínimo são definidos pelo MME mas cabe ao concessionário ofertar o valor que se compromete a cumprir, sendo que esses índices prometidos são levados à licitação

como um dos critérios da proposta. Para a cessão onerosa e partilha de produção os índices já haviam sido pré-estabelecidos em edital e não eram utilizados como critério a ser avaliado no processo licitatório

ii Recomenda-se a leitura do capítulo 3 da dissertação de mestrado de Diana Consuelo Martinez Prieto intitulada 'A Política de conteúdo local e as Decisões de Investimento no Brasil' em que um panorama da Política de Conteúdo Local na Noruega é mostrado. O referido estudo pode ser encontrado no link http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/Dissertacao_CL_Diana_Martinez-Prieto.pdf

iii A empresa Information Handler Service (IHS) presta consultoria e análise de dados do mercado nacional e internacional sobre indústria, empregabilidade e tecnologia relativos ao setor de petróleo e gás ao Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis.

VOTO

Em apreciação auditoria de natureza operacional realizada pela SeinfraPetróleo na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e no Ministério de Minas e Energia (MME), no período de abril de 2015 a março de 2016.

2. O objetivo da auditoria foi avaliar a sistemática vigente da Política de Conteúdo Local (PCL), bem como as implicações e os impactos da ausência de regulamentação do instrumento de **waiver** na indústria nacional de petróleo e gás natural.

3. A PCL é uma política do governo federal que visa: ao incremento da participação da indústria nacional em bases competitivas; ao aumento da capacitação e do desenvolvimento tecnológico nacional; à melhoria da qualificação profissional; e à geração de emprego e renda. A partir das diretrizes legais definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a PCL é implementada por meio de regras exigidas nos contratos de concessão, partilha de produção e cessão onerosa, regulados pela ANP.

4. O CL, segundo o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), pode ser definido como a proporção dos investimentos nacionais aplicados em um determinado bem ou serviço, correspondendo à parcela de participação da indústria nacional na produção desse item. No caso, por exemplo, de uma plataforma ou refinaria possuir um alto índice de CL, isso significa que os bens e serviços utilizados em sua construção são, em grande parte, de origem nacional.

5. Nos certames referentes aos blocos exploratórios, conduzidos pela agência reguladora, são feitas exigências de oferta de CL, já que o compromisso com o investimento em bens e serviços nacionais tem sido critério de julgamento nas rodadas de licitação (no regime de concessão). Os índices de CL são estabelecidos na minuta do contrato que integra o edital. Assim, as empresas contratadas assumem compromissos com a aquisição local de bens e serviços para os seus investimentos de exploração e produção no País.

6. Quando os bens fabricados no mercado nacional apresentarem qualidade inferior, preço e/ou prazo de entrega superiores àqueles produzidos/contratados no exterior ou a tecnologia for inexistente no País, a ANP poderá, excepcionalmente, autorizar a aquisição do bem ou serviço no mercado externo sem a exigência de CL mínimo. O mecanismo utilizado pelo operador para solicitar ao órgão regulador a dispensa, exoneração ou isenção do cumprimento de compromissos de conteúdo local nos contratos de exploração de petróleo e gás é denominado **waiver**.

7. A quantidade elevada de pedidos de **waiver** pleiteados pelos operadores à ANP foi um dos fatores que motivaram esta auditoria. Esse instrumento de isenção deveria ser utilizado, tão somente, em situações nas quais a indústria nacional não conseguisse ser razoavelmente competitiva. Como ele se tornou regra, a equipe da SeinfraPetróleo inferiu que havia alguma distorção na sistemática da PCL.

8. Inicialmente, considerou-se como proposta para esta auditoria o levantamento de dados e informações, para exame e avaliação das implicações e do impacto na indústria nacional de petróleo e gás natural, do resultado das análises dos pedidos de **waiver** apresentados à ANP.

9. No decorrer do procedimento fiscalizatório, o escopo do trabalho ampliou-se bastante, de modo a abranger a avaliação da PCL como um todo, observando, sobretudo, a metodologia utilizada para definição e acompanhamento dos índices mínimos de CL exigidos nos editais de licitação dos blocos de exploração de petróleo e gás, a sistemática e os efeitos da implantação da política, bem como os custos a ela inerentes.

10. Ademais, foi feito um exame da atuação da ANP frente ao instrumento de **waiver**, uma vez que essa agência é responsável pela regulamentação, análise e julgamento dos pedidos formulados pelos operadores. A equipe da SeinfraPetróleo verificou que tal mecanismo de isenção ainda não havia sido regulamentado pela agência, o que gerava reclamações por parte dos operadores e outras entidades do setor.

11. A metodologia adotada nesta auditoria consistiu na análise da legislação sobre a PCL e das regras aplicáveis aos compromissos de CL definidas em cláusulas contratuais. Foram requisitadas informações a diversos agentes envolvidos no setor, como a ANP, o MME, o Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) e a Petrobras. Além disso, foi realizada extensa análise documental, incluindo dados de fiscalizações, notas técnicas, estudos realizados por entidades da área, como o IBP e o Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Sinaval) etc. Ademais, realizou-se abordagem comparativa de estudos nacionais e internacionais já elaborados sobre PCLs.

12. Foi feito também um estudo de caso com o item “Sondas de Perfuração”, que compõe as planilhas de exigência de CL presentes nos editais de licitações, em função de sua materialidade e relevância nos projetos de exploração e produção de petróleo.

13. Abordarei, a seguir, de forma resumida, cada um dos cinco achados apontados pela equipe de auditoria da SeinfraPetróleo, sobre os quais tecerei as minhas observações.

1. A PCL não está atrelada a uma política industrial ampla, não possui prazo de vigência definido e tem objetivos genéricos, sem metas e métricas que possam mensurar objetivamente seus resultados:

14. O objetivo principal da PCL seria desenvolver a indústria nacional e permitir que ela competisse em condições igualitárias com empresas estrangeiras. Para isso, seria necessário que a PCL estivesse atrelada a uma política industrial ampla que apontasse diretrizes relativas aos setores que deveriam ser priorizados. Deveriam ser estabelecidas estratégias que buscassem estimular a ampliação da capacidade da cadeia fornecedora, pelo incentivo a setores determinados, a serem selecionados de acordo com os resultados esperados.

15. Todavia, segundo a equipe técnica, a PCL é baseada quase que exclusivamente no estabelecimento de obrigações de compras locais, ou seja, não existem estratégias claras que busquem incremento de competitividade visando alinhamento ao mercado internacional. Caso a demanda interna diminua, corre-se o risco de que as indústrias nacionais percam mercado, já que não possuem capacidade de competir em nível internacional.

16. A dissociação da PCL de uma política industrial, a estipulação de objetivos genéricos e a ausência de indicadores e métricas hábeis a mensurar objetivamente os resultados e que podem ser utilizados para reavaliar a política de forma dinâmica constituem falha grave, já que estão sendo impostos custos à sociedade sem aferição da representatividade deles frente aos benefícios auferidos.

17. A equipe de auditoria propôs determinar ao MME que: (i) promova análises custo x benefício da PCL, para verificar se os custos decorrentes da política são proporcionais aos benefícios auferidos; (ii) e que estabeleça objetivos mais específicos para a PCL, estipulando indicadores e métricas hábeis a mensurar objetivamente os resultados esperados, delimitando, inclusive, marcos temporais para a avaliação e monitoramento dos resultados atingidos.

18. Foi também proposta recomendação para que o MME: (i) busque maior aproximação com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com o fito de avaliarem a pertinência e a conveniência de inserir a PCL para o setor de petróleo e gás natural dentro do contexto mais amplo de uma política industrial, em especial como forma de delimitar, em termos de estratégias industriais para o País, quais devem ser os setores da cadeia produtiva local que precisam ser fomentados pela PCL; (ii) dentro de sua discricionariedade técnica de formulador de política pública, avalie a plausibilidade de estipular prazo para a PCL, inclusive a partir do estabelecimento de curvas de aprendizado ou de marcos temporais de revisão dos níveis de proteção, justificando, em todo caso, a escolha pela delimitação ou não de prazos de vigência.

19. Entendo adequada a proposta, e observo que, se a PCL não for satisfatoriamente avaliada, corre-se o risco de se criar uma reserva de mercado para as empresas nacionais beneficiadas, as quais tenderão a manter o **status quo** sem se esforçarem para se tornarem competitivas.

2. A metodologia de definição e acompanhamento dos índices mínimos de CL é frágil, não embasada em estudos técnicos:

20. Quando se disputa um bloco de petróleo, há a exigência de que seja preenchida uma planilha pré-determinada em edital que contém linhas relativas aos produtos e serviços em que o CL é exigido. Tais linhas são divididas em itens e subitens, onde em cada uma dessas ramificações é determinado um valor percentual mínimo de CL a ser atingido individualmente. Cabe ao licitante preencher cada linha com o índice percentual que ele se compromete a alcançar, ciente de que esse valor deve ser igual ou superior ao mínimo delimitado na tabela, e, além disso, definir pesos para cada item e subitem constantes da planilha.

21. Os pesos são livremente distribuídos pelo licitante e informam a importância daquele item no investimento global a ser realizado futuramente pelo operador. Associando-se os pesos aos valores mínimos, são obtidos os totais ponderados para cada item. Por fim, somando-se os valores ponderados de todos os itens da planilha, chega-se ao valor do índice de CL global, o qual também possui um mínimo que deve ser respeitado. Ademais, existem índices distintos a serem alcançados para as diferentes fases do período de outorga do bloco (fases de exploração e desenvolvimento).

22. A equipe de auditoria buscou avaliar a metodologia de definição dos aludidos índices, atendo-se à 7ª Rodada em diante, já que foi a partir dessa rodada (2005) que se implementou o Sistema de Certificação de Conteúdo Local, que introduziu a cartilha de CL para compilar as novas regras implantadas, que se mantém até os dias atuais.

23. O MME, responsável pela definição dos índices, com base em reuniões com associações e representantes da indústria, constatou que existia uma capacidade ociosa nesse segmento de mercado e que as obrigações contratuais de preferência de aquisição de bens e serviços nacionais poderiam resolver essa questão pela indução da demanda.

24. A ANP chegou a alertar o Ministério quanto ao fato de que os níveis de exigência de valores mínimos de CL se encontravam, em geral, acima daqueles passíveis de atendimento pela oferta local. Observa-se que as alegações da indústria nacional tiveram maior peso na definição dos índices do que indicações dos operadores acerca das dificuldades encontradas na certificação de vários itens constantes da planilha de CL.

25. A equipe da SeinfraPetróleo concluiu, com base em nota técnica da ANP e esclarecimentos do IBP, que a definição de índices mínimos de CL, sem previsões de metas de competitividade, nem prazo determinado, e pautada exclusivamente em consultas junto aos principais interessados em assegurar privilégios conferidos por uma política de subsídio produtivo, poderiam também incentivar a própria indústria a sobreavaliar a sua capacidade de atendimento e garantir sua reserva de mercado.

26. Para agravar a situação, constatou-se que os índices mínimos definidos para o edital da 7ª Rodada, ocorrida em 2005, se mantiveram praticamente inalterados até a 11ª Rodada, em 2013.

27. Dessa forma, a unidade técnica teve o entendimento de propor determinação ao MME para que, previamente à próxima rodada de licitações da ANP, justifique os índices mínimos a serem exigidos a título de conteúdo local com fundamento em dados concretos gerados, por exemplo, a partir dos certificados emitidos pelas certificadoras credenciadas pela ANP, a partir de dados reais acerca da capacidade da indústria (capacidade instalada, encomendas feitas, produtos entregues, prazos praticados, previsão de demanda, previsão de expansão da capacidade, etc), ou quaisquer outras bases de dados, desde que possam ser consultadas objetivamente, e, independente da metodologia e da base escolhida, que sejam submetidas a escrutínio público (consultas/audiências públicas), com vistas a colher a percepção dos **stakeholders** e da sociedade acerca da razoabilidade dos índices mínimos exigidos.

28. Anuo à proposta da unidade técnica e ressaltou que, caso os índices se mostrem inexecutáveis, os operadores deverão recorrer ao mercado internacional para viabilizar a consecução de seus projetos, incorrendo no risco de terem que pagar multas por descumprimento das exigências de CL, ou, alternativamente, terão que recorrer ao instrumento de **waiver**, sobrecarregando a ANP com os pedidos de isenção de cumprimentos.

3. A sistemática da PCL apresenta distorções, além de ser complexa e demasiadamente rígida:

29. A planilha que o licitante deve preencher com os índices percentuais de CL que ele espera alcançar em seus projetos, respeitando os mínimos estabelecidos no edital, é complexa e exige que os interessados atribuam valores para inúmeros itens. Contudo, os serviços a serem executados podem mudar ao longo do tempo, em função da dinâmica do mercado e da evolução da tecnologia.

30. Ao se exigir que o concessionário ofereça índices de CL para itens e subitens da fase de desenvolvimento da produção, por exemplo, lida-se com um horizonte de tempo bastante largo (entre 5 e 8 anos, considerando os prazos mínimos e máximos da fase de exploração dos blocos constantes no edital da 13ª rodada), em que novos tipos de tecnologia podem tornar irrealistas e inexecutáveis as ofertas realizadas em momento anterior. Dessa maneira, constantes mudanças práticas na indústria impõem revisões sistemáticas nos contratos, trazendo, como consequência, a utilização recorrente do mecanismo de **waiver**.

31. Além disso, à medida que aumenta a exigência de CL, também aumenta a dificuldade do fornecedor em atingir o percentual necessário, o que acaba gerando um efeito fila, em que a demanda se mostra muito superior à capacidade de oferta da indústria fornecedora, podendo fazer com que os prazos não sejam cumpridos. Caso um único fornecedor no mercado nacional possua tal capacidade, ele tenderá a aumentar seus preços, abrindo a possibilidade para que o concessionário solicite à ANP a dispensa no atendimento de CL (cláusula contratual de exceção de cumprimento por motivo de preço excessivamente elevado) e importe o equipamento.

32. A vinculação do CL global aos itens/subitens gera uma série de distorções de forma que, mesmo que todos os compromissos nos itens específicos sejam cumpridos, pode haver multa no compromisso global, causada pela variação entre os pesos efetivamente realizados e os pesos estimados no leilão. Ademais, ainda que a ANP entenda pertinente a dispensa de determinada obrigação assumida pelo concessionário em item específico, ele deverá aumentar o CL de outros itens da planilha para manter a soma ponderada que atinja o CL global acordado.

33. Outro aspecto que deve ser ressaltado é que os investimentos em CL têm sido praticados em itens de baixo valor agregado, como, por exemplo, válvulas, ventiladores, medidores, separadores de areia, etc. Itens intensivos em tecnologia, como árvore de natal, sonda de perfuração e cabeça de poço, tinham desempenho ruim, quando fornecidos pela indústria nacional.

34. Diante desse quadro, a equipe da SeinfraPetróleo propôs recomendação para que o MME reavalie a sistemática vigente da PCL, de sorte a buscar maior adaptabilidade da política ao dinamismo inerente ao setor de petróleo e gás natural.

35. Verifico que da forma como se encontra a PCL, a tendência é haver uma solicitação crescente de pedidos de **waiver** à ANP, seguida do desestímulo às empresas em participar dos certames oferecidos pelo alto custo imposto pela política, e tudo isso sem o almejado desenvolvimento tecnológico da indústria nacional. De início, caso mantido o **status quo**, tal fato implica reserva de mercado para os fornecedores nacionais, mas, a médio prazo, pode tornar as licitações desertas e tais empresas do País necessitarão competir internacionalmente, para sobreviverem sem estarem preparadas para isso, já que, no geral, seus preços são mais altos, seus prazos de entrega mais extensos e sua tecnologia inferior. Dessa maneira, acato o encaminhamento supramencionado proposto na instrução da unidade técnica.

4. Existe um alto custo decorrente da política, em função da baixa competitividade da indústria nacional:

36. Para apontar os impactos causados pela vigência da PCL, a equipe técnica procurou coletar dados relativos aos custos gerados pela política, diligenciando o MME e buscando informações junto à ANP, Petrobras, IBP e ONIP. Cabe ressaltar que o MME não dispõe de tais valores.

37. Adotou-se, para a análise, o Índice de Custo de Capital no **Upstream - Upstream Capital Costs Index (UCCI)**, formulado pela empresa **Information Handling Services (IHS)**, que rastreia os custos de equipamentos, instalações, materiais e pessoal (capacitado e não capacitado) usado na construção de vários portfólios distribuídos geograficamente e que abarca projetos **onshore**, **offshore**, de oleodutos e projetos de gás natural liquefeito. Esse índice, segundo a equipe de auditoria, fornece

uma ferramenta clara e objetiva de **benchmark** para rastrear e prever um setor complexo e dinâmico como o de petróleo e gás.

38. O exame incidiu sobre os projetos **offshore** (projetos afastados da costa, geralmente em alto mar) e sobre os materiais e equipamentos **subsea** (materiais e equipamentos utilizados abaixo do nível do mar, também conhecidos como equipamentos submarinos). O índice de custos brasileiro foi superior ao mundial em ambas as análises, o que demonstrou que, na média, é mais caro realizar projetos dessas categorias no Brasil.

39. Outro estudo trazido pela equipe da SeinfraPetróleo mostrou que, para a indústria naval, a qual representa parte significativa dos investimentos na exploração e produção de petróleo, a produtividade no Brasil é inferior ao restante do mundo e o que é fabricado é mais caro do que em outros estaleiros internacionais.

40. Assim, como a produção no País é mais cara do que no mercado exterior, haverá um custo associado aos itens que devem ser comprados nacionalmente pelos operadores por ocasião da PCL.

41. Outra problemática enfrentada se refere aos prazos de entrega praticados no Brasil, que também superam os do resto do mundo.

42. A equipe técnica trouxe como exemplo a produção de uma **Floating Production Storage and Offloading** (FPSO - Unidades Flutuantes de Armazenamento e Transferência), que, ao ser produzida no Brasil, com um casco de 288 metros de comprimento, demorou 44 meses para ser entregue, ao passo que uma similar fabricada em um estaleiro na Coreia do Sul, com um caso de 488 metros ficou pronta em apenas 12 meses, período quase quatro vezes menor.

43. Tendo em vista a dificuldade de atingimento dos índices propostos de CL, diversas multas tiveram que ser pagas pelos concessionários, o que aumenta ainda mais o custo dos projetos para esses operadores. Grande parte dessas sanções tem sido questionada judicialmente, destacando-se a Petrobras, como a maior prejudicada até então.

44. Segundo o Relatório de Fiscalização da SeinfraPetróleo, os valores das multas estimadas a serem pagas podem atingir um acumulado de 25 bilhões de dólares até 2025 para projetos em desenvolvimento no período de 2015 a 2025. Isso significa que, em um mercado no qual os investimentos e os riscos são altamente elevados, as possíveis multas a serem pagas se tornam mais um fator a ser considerado pelos interessados em explorar e produzir petróleo no Brasil.

45. A PCL gera custos adicionais relevantes para o setor de produção de petróleo e gás, ao exigir que os operadores adquiram diversos produtos e serviços em uma indústria nacional que não está conseguindo ser competitiva.

46. A equipe técnica aduziu que a PCL impõe custos à própria União, por meio da Petrobras, encarece e retarda a produção e, por conseguinte, “atrasa” receitas à União e outros entes federativos, que seriam colhidas em termos de **royalties** e participações especiais. Sem que existam dados concretos sobre os benefícios angariados pelo País por meio da atual política de subsídio, há risco de que a PCL tenha sido responsável por deliberadamente canalizar recursos das operadoras (especialmente da Petrobras) para determinados segmentos beneficiados pelas regras de proteção vigentes.

47. A equipe de auditoria entendeu que os encaminhamentos propostos nos itens anteriores são suficientes para remediar os problemas apontados neste tópico. Como não foram sugeridas novas determinações ou recomendações, passemos à análise do próximo item.

5. A ANP ainda não regulamentou o instrumento de **waiver**, causando insegurança jurídica e falta de transparência a um setor de risco já elevado:

48. Segundo o relatório da SeinfraPetróleo, desde julho de 2011 até setembro de 2015, foram protocolados junto à ANP 117 pedidos de exoneração do cumprimento das obrigações de CL. Contudo, somente um pedido – aquisição de tubos de revestimento - foi totalmente analisado e efetivamente decidido nesse período. A Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda., operadora que pleiteou a solicitação, alegou que os preços praticados pelos fornecedores nacionais eram excessivos se comparados com os estrangeiros.

49. Os processos de pedido de exoneração de compromisso de CL, se apresentados tempestivamente, podem ser sintetizados em duas etapas: (i) a primeira, destinada a verificar a comprovação das alegações das causas justificadoras da exoneração requerida; e (ii) a segunda, referente à contabilização dos investimentos que deverão ser considerados como nacionais no caso de deferimento do pedido. Além disso, a isenção pode ser concedida em função do preço ou prazo excessivo, ou tecnologia não prevista no momento da licitação.

50. Essas questões deveriam ser regulamentadas pela ANP, mediante a emissão de normas que orientassem os entes regulados e disciplinassem a própria atuação da agência, gerando previsibilidade e maior segurança jurídica para o setor. A título de exemplo, não foram estabelecidos prazos internos para apreciação e resposta pelo ente regulador, tampouco o formato e as informações obrigatórias a serem apresentadas pelos solicitantes.

51. A complexidade do processo de **waiver** mobilizou agentes envolvidos no setor, fazendo, por exemplo, com que o IBP instituisse um grupo de trabalho para estudar o mecanismo e os procedimentos aplicáveis nesse instrumento. O IBP apontou a demora na avaliação dos pedidos de isenção por parte da ANP e a ausência de prazo definido para que tal análise seja realizada. Reforçou a extrema relevância da edição de um regulamento específico pela agência para que o tema seja devidamente normatizado, com regras e procedimentos bem definidos. O objetivo de tal medida seria garantir a previsibilidade e segurança jurídica aos investidores, criando um ambiente de negócios mais atrativo. O Instituto ainda destacou outros problemas a serem solucionados em regulamentação específica, tais como:

- a) formato de apresentação dos pedidos de **waiver**;
- b) identificação de bens e serviços de conhecida inexistência de fornecimento pela indústria nacional que devem ser isentados independentemente de pedido (lista positiva e automática);
- c) previsão de um conjunto mínimo de hipóteses nas quais a concessão da isenção é vinculante;
- d) efeitos da outorga do **waiver** sobre o cálculo do conteúdo local global.

52. Um outro problema que causa preocupação ao setor de petróleo e gás é o fato de que, mesmo havendo a concessão de **waiver** para um determinado item pleiteado, o operador é obrigado a compensar esse “não cumprimento” em outros itens de forma a honrar o CL global. Do contrário, mesmo não sendo multado no item, visto que recebeu a isenção, ele será multado no global.

53. Dessa forma, a equipe técnica do TCU propôs determinação à ANP para que edite, em 180 dias, regulamentos claros e objetivos sobre a aplicabilidade do instrumento de **waiver**, fundamentado em estudos que esclareçam os impactos da regulamentação, inclusive sobre os pedidos já protocolados na agência.

54. Diante de toda a problemática apontada no relatório da SeinfraPetróleo, entendo adequado o encaminhamento proposto e avalio ser razoável o prazo estabelecido de 180 dias para a efetiva regulamentação desse instrumento.

55. Por fim, parabeno o excelente trabalho dos auditores Yuri de Araújo Carvalho e Ana Kátia Rodrigues Silva, bem como do Diretor Alexandre Carlos Leite de Figueiredo e do Secretário Saulo Benigno Puttini. Houve efetivo empenho desses servidores na obtenção de dados e índices, de modo a fundamentar e enriquecer o relatório de auditoria.

Ante todo o exposto, e em total concordância com a unidade técnica, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de novembro de 2016.



JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 3072/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.511/2015-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Responsável: Magda Maria de Regina Chambriard, Presidente da ANP (CPF: 673.612.937-00)
4. Unidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Ministério de Minas e Energia (MME)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SeinfraPetróleo
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional, cujo objetivo foi avaliar a sistemática vigente da Política de Conteúdo Local, bem como as implicações e os impactos na indústria nacional de petróleo e gás natural decorrentes da ausência de regulamentação do instrumento de *waiver*.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que normatize, em 180 (cento e oitenta) dias, critérios claros e objetivos sobre a aplicabilidade do instrumento de *waiver*, fundamentado em estudos que esclareçam os impactos da regulamentação, inclusive sobre os pedidos já protocolados na agência;

9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME), em atenção aos princípios da eficiência e motivação administrativa, que, previamente à próxima rodada de licitações da ANP:

9.2.1. justifique os índices mínimos a serem exigidos a título de conteúdo local com fundamento em dados concretos gerados, por exemplo, a partir dos certificados emitidos pelas certificadoras credenciadas pela ANP, ou de dados reais acerca da capacidade da indústria (capacidade instalada, encomendas feitas, produtos entregues, prazos praticados, previsão de demanda, previsão de expansão da capacidade instalada, etc), ou quaisquer outras bases de dados, desde que possam ser consultadas objetivamente;

9.2.2. independentemente da metodologia e da base de dados escolhida, submeta a escrutínio público (consultas/audiências públicas) os índices mínimos mencionados no item anterior, com vistas a colher a percepção dos *stakeholders* e da sociedade acerca da razoabilidade dos percentuais objetivamente delimitados;

9.3. determinar ao Ministério de Minas e Energia, em atenção aos princípios da eficiência e motivação administrativa, que, em 180 (cento e oitenta) dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União plano de ação indicando prazo, responsáveis e ações necessárias para:

9.3.1. realizar análises custos *versus* benefícios da Política de Conteúdo Local, de sorte a obter insumo relevante para monitorar se esses custos são proporcionais aos benefícios auferidos;

9.3.2. estabelecer objetivos específicos para a Política de Conteúdo Local, estipulando indicadores e métricas hábeis a mensurar objetivamente os resultados esperados, delimitando, inclusive, marcos temporais para avaliação e monitoramento dos resultados atingidos;

9.4. recomendar ao MME que:

9.4.1. busque maior aproximação com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com o fito de avaliar a pertinência e a conveniência de inserir a Política de Conteúdo Local dentro do contexto mais amplo de uma política industrial, em especial como forma de

delimitar, em termos de estratégias industriais para o país, quais devem ser os setores da cadeia produtiva local que devem ser fomentados por essa política;

9.4.2. dentro de sua discricionariedade técnica, avalie a plausibilidade de estipular prazo de vigência para a Política de Conteúdo Local, inclusive a partir do estabelecimento de curvas de aprendizado ou de marcos temporais de revisão dos níveis de proteção, justificando, em todo caso, a escolha pela delimitação ou não de prazos de vigência;

9.4.3. dentro de sua discricionariedade técnica, reavalie a sistemática vigente da Política de Conteúdo Local, de sorte a buscar maior adaptabilidade dela ao dinamismo inerente ao setor de petróleo e gás natural, submetendo eventuais propostas de alteração a escrutínio público (consultas/audiências públicas);

9.5. em atenção à classificação das informações que necessitam de guarda da confidencialidade, nos termos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e com fulcro no inciso III do art. 9º da Resolução TCU 254/2013 (vide peça 115 – restrição de acesso), cancelar como sigilosas as informações detalhadas nos parágrafos 356 e 372 a 379, a transcrição constante do parágrafo 355, bem como a Figura 17, do Relatório de Auditoria Operacional da SeinfraPetróleo (peça 119);

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ao Ministério de Minas e Energia, ao Conselho Nacional de Política Energética, à Casa Civil da Presidência da República, à Petróleo Brasileiro S/A, ao Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, à Organização Nacional da Indústria do Petróleo, à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 49/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/11/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3072-49/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro (Relator), Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral