

NOTA TÉCNICA Nº 06/2017

Proposta de adoção das novas diretrizes relativas ao Conteúdo Local nos contratos das Rodadas anteriores

	DESCRIÇÃO	DATA
0	Versão Inicial	20.06.2017

JK
AS

Conteúdo

SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1. Objetivo	4
2. Histórico da evolução das regras de CL	5
3. Principais Aspectos do Modelo vigente a partir da 7 ^a Rodada	10
3.1 Estrutura de Compromissos	10
3.2 CL como fator de oferta nos leilões	13
3.3 Sistema de Certificação de Terceira Parte	13
4. Principais Críticas ao modelo adotado a partir da 7 ^a Rodada	14
4.1 Tabela de Compromissos: Ausência de foco e baixa flexibilidade	14
4.2 Inadequação do modelo às diferentes formas de contratação: o exemplo do afretamento e do compromisso de UEP	15
4.3 Aspectos relacionados aos compromissos de Conteúdo Local	17
4.3.1 Deficiência na base de dados	17
4.3.2 Impacto do CL como fator de BID	18
4.3.3. Aplicação de penalidades	19
4.4 Inexistência de instrumentos que atuem sobre a oferta	21
4.5 Insegurança jurídica relativa aos mecanismos de Isenção e Ajuste	22
4.6 Dificuldades regulatórias	25
4.6.1 Problemas relacionados à simultaneidade de compromisso global e compromisso por itens/subitens	25
4.6.2 Harmonização das diferentes regras de CL em AIPs/CIPs/Anexação de Áreas	26
4.6.3 Análise dos pedidos de Isenção e Ajuste	28
4.6.4 Adequação dos escopos de certificação aos compromissos contratuais	30
4.7 Críticas de Outros Órgãos ao modelo	31
4.7.1 Relatório da Auditoria do TCU	31
4.7.2 Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG	33
5. Proposta de aditamento dos contratos anteriores: fundamentação	35
5.1. PEDEFOR	36
5.2 Resolução CNPE nº 07/2017, Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG e Relatório do TCU	40
5.3 Princípios da Realidade, da Isonomia, e Evolução Regulatória	41
6. Benefícios Esperados	43
6.1 Para a ANP	43
6.2 Para os Concessionários	44
6.3 Para a sociedade	46
7. Conclusão	48

SUMÁRIO EXECUTIVO

Ao longo dos últimos anos, a implementação operacional da Política de Conteúdo Local permitiu que a Coordenadoria de Conteúdo Local identificasse características dos modelos vigentes que limitam a efetividade dessa Política e ampliam, desnecessariamente, o seu impacto regulatório. Isso vale especialmente para o caso dos contratos assinados entre a 7^a e a 13^a Rodada, além dos contratos de Cessão Onerosa e da Primeira Rodada de Partilha da Produção.

A realidade atual do mercado, caracterizada pelo novo patamar de estabilização dos preços do petróleo, pela retração de investimentos no setor de Exploração e Produção de óleo e gás, e pela desestruturação de parte da cadeia de fornecimento, apenas reforçaram a necessidade de revisão da sistemática relativa ao conteúdo local.

Com esse pano de fundo, por meio do Pedefor – Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural –, foram discutidas, entre diversos órgãos governamentais e representantes da indústria (incluindo-se aí petroleiras e cadeia fornecedora de bens e serviços) as regras aplicáveis ao conteúdo local nas próximas rodadas de licitação. As principais propostas do Pedefor foram corroboradas pela Resolução CNPE nº 07, de 11 de abril de 2017.

A opção por um modelo de compromissos flexíveis e com patamares de conteúdo local mínimo mais aderentes à realidade é vista como extremamente positiva pela ANP. Nesse sentido, a área técnica propõe, a partir da apresentação de todas as dificuldades e consequências inerentes à aplicação do modelo das últimas rodadas, a possibilidade de facultar o aditamento desses contratos, conforme interesse dos concessionários, assumindo como novos compromissos aqueles previstos para a 14^a Rodada de Licitações.

As motivações e os benefícios esperados por tal medida serão detalhados ao longo desta Nota Técnica.

NOTA TÉCNICA 06/2017/CCL

Proposta de Adoção das Novas diretrizes relativas ao Conteúdo Local nos contratos das Rodadas anteriores

Processo Administrativo nº 48610.002325/2012-17

1. 1. Objetivo

2. As regras relativas ao Conteúdo Local estão presentes nos contratos desde a 1^a Rodada de Licitações, ocorrida em 1999. Com o passar dos anos, no entanto, foram evoluindo em termos de ferramentas de controle e também de complexidade, culminando com o modelo adotado entre as Rodadas 7 e 13, e também nos contratos de Cessão Onerosa, e da Primeira Rodada de Partilha da Produção.

3. Recentemente foram publicadas, por meio da Resolução CNPE nº 7/2017, as novas diretrizes relativas ao Conteúdo Local para as Rodadas de Licitação a serem conduzidas pela ANP neste ano de 2017, a saber, 14^a Rodada de Licitação de blocos no regime de Concessão, e 2^a e 3^a Rodadas de Licitação no Regime de Partilha da Produção, além da já realizada 4^a Rodada de Áreas Inativas com Acumulações Marginais.

4. O novo modelo aprovado pelo CNPE é fruto do consenso obtido no âmbito do Pedefor – Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural –, após meses de intensas discussões entre seus membros e os diversos segmentos da indústria, e reflete uma positiva flexibilização das regras vigentes até então.

5. Como será aprofundado ao longo deste documento, o objetivo desta Nota Técnica é propor o reconhecimento da evolução regulatória na política de conteúdo local estabelecida pela Resolução CNPE nº 07/2017, facultando aos Operadores a adoção do novo modelo para os contratos de concessão das rodadas anteriores, por meio da celebração de aditivos contratuais.

6. O reconhecimento da evolução regulatória tem como pressupostos autorizadores (i) o consenso obtido no âmbito do PEDEFOR, que levou à definição do novo modelo de conteúdo local (conforme Resolução CNPE nº 07/2017), com ampla discussão e envolvimento do mercado de E&P, governo federal, e membros do Programa, (ii) os problemas na estrutura das tabelas de compromissos do modelo anterior, com exigências para itens, subitens e também global para a fase de exploração e desenvolvimento, além dos elevados índices de compromisso mínimo (iii) as dificuldades técnicas e operacionais enfrentadas pela ANP para regulamentação e

aplicação das regras vigentes anteriores à 14^a Rodada, (iv) o reconhecimento do Ministério de Minas e Energia – MME – na Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG, acerca dos problemas existentes, bem como da necessidade de flexibilização das regras anteriores para retomada dos investimentos no setor, e (v) relatório da auditoria do TCU – TC 030.511/2015-1, contendo análise detalhada das inconsistências na Política de Conteúdo Local.

7. Considerando possível tal entendimento, a Coordenadoria de Conteúdo Local encaminha juntamente com o presente estudo, sua proposta para complementação da minuta de Resolução que estabelece os critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis aos mecanismos contratuais de Isenção de cumprimento, Ajustes, e Transferências de Excedente de Conteúdo Local, prevendo a possibilidade de aditamento dos contratos anteriores à 14^a Rodada de acordo com a Resolução CNPE nº 07/2017.

8. A aderência ao novo modelo seria facultativa, a critério exclusivo dos Operadores, mediante celebração de aditamento da cláusula de conteúdo local dos contratos celebrados, com adoção da redação aprovada para o contrato de concessão da 14^a Rodada, não acarretando novação dos contratos originais celebrados e das garantias prestadas. Os benefícios esperados com essa proposta estão detalhados na seção 6 desta Nota Técnica.

9. 2. Histórico da evolução das regras de CL¹

10. Embora os requisitos mínimos de Conteúdo Local estivessem presentes desde a 1^a Rodada de Licitações, a Política de Conteúdo Local foi estabelecida, inicialmente, pela Resolução CNPE nº 08/2003, que focava na expansão da produção de petróleo e gás natural e dava à ANP a atribuição de fixar os percentuais mínimos de Conteúdo Local, com base nas diretrizes emanadas pelo MME, conforme disposto nos arts. 1º e 2º a seguir transcritos:

11. *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;

12. Posteriormente, por meio da Lei nº 12.351/2010, que introduziu o Regime de Partilha de Produção, as atribuições do CNPE foram ampliadas, com a inclusão dos incisos IX e X, no art. 2º da Lei do Petróleo, o que reduziu o escopo de atuação da ANP. Foram estabelecidos novos paradigmas para a Política de Conteúdo Local, fundados no

¹ Seção elaborada com base na Nota Técnica 01/2017/CCL.

incremento dos índices mínimos de Conteúdo Local, que já vinha ocorrendo a partir da 7ª Rodada de Licitações:

13. *Art. 62. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

Art. 2º

VIII - definir os blocos a serem objeto de concessão ou partilha de produção;
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;

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.

14. Ainda que a ANP tivesse originalmente a atribuição de fixar os percentuais mínimos de Conteúdo Local, conforme estabelecido no art. 2º da Resolução CNPE nº 08/2003, isso era feito a partir das diretrizes definidas pelo MME. Particularmente no caso da 7ª Rodada de Licitações, que pode ser considerada o ponto de inflexão das regras contratuais relativas ao Conteúdo Local, até a 13ª Rodada, tanto o modelo quanto os percentuais fixados foram prescritos pelo MME.

15. Neste ponto, vale a pena retomar o histórico das definições das regras para a 7ª Rodada de Licitações. Na Nota Técnica nº 02/SPL/2005 – Conteúdo Local – 7ª Rodada de Licitações, encaminhada ao MME em 29/04/2005 (Ofício nº 046/DIR-1/2005), a ANP sugeriu a eliminação do Conteúdo Local como critério de oferta, recomendando a definição de percentuais mínimos obrigatórios de investimentos (globais) para a Fase de Exploração e Etapa de Desenvolvimento.

16. Em resposta, o MME encaminhou para a ANP, por meio do Ofício 326/SPG/MME, de 25/10/2005, a “Nota Técnica sobre Conteúdo Local na 7ª Rodada de Licitações”, datada de 03/08/2005, que trouxe o embrião do modelo atual, incluindo-se aí as tabelas com exigências de Conteúdo Local para itens e subitens. O documento trazia, ainda, previsões para o caso de “abuso econômico e financeiro por parte dos fornecedores nacionais”, impossibilidade de fornecimento de determinado bem ou serviço, uso de nova tecnologia (hipóteses em tudo semelhantes às justificadoras de Isenção nos contratos atuais), além da questão do ajuste de percentual para itens de compromisso.

17. A Política de Conteúdo Local é uma política pública do governo federal, visando o incremento da participação da indústria nacional no setor de petróleo e gás, por meio da adoção de percentuais mínimos de Conteúdo Local estabelecidos nos editais e respectivos Contratos de Concessão, Cessão Onerosa e Partilha de Produção, nos termos definidos pelo CNPE, por ocasião das rodadas de licitações.

18. Por meio da cláusula de Conteúdo Local prevista nos Contratos, o Operador compromete-se a realizar a aquisição ou contratação, no Brasil, de determinados bens e serviços para seus investimentos na Fase de Exploração e Etapa de Desenvolvimento do bloco ou campo. O Conteúdo Local é expresso por índices

percentuais que representam a proporção entre o valor dos bens e serviços produzidos e prestados no País e o valor total dos bens e serviços contratados em moeda estrangeira.

19. Conforme dispositivos contratuais, a fiscalização do cumprimento dos compromissos de Conteúdo Local somente ocorre após o encerramento de cada marco de aferição de Conteúdo Local, e apresentação do último Relatório de Conteúdo Local da Fase, Módulo ou Etapa respectivo.

20. À ANP, na qualidade de órgão fiscalizador e regulador da indústria, incumbe a elaboração dos editais e contratos das rodadas de licitações, nos termos definidos pelo CNPE, a realização de fiscalizações para verificação do cumprimento das obrigações contratadas, e aplicação das penalidades cabíveis, na hipótese de descumprimento, nos termos da Lei nº 9.478/1997, da Portaria ANP nº 69/2011 e do Decreto nº 2.953/1999.

21. Apresenta-se, a seguir, um quadro resumo das regras contratuais relativas ao Conteúdo Local em cada uma das rodadas de licitações já realizadas pela ANP:

Quadro 1 - Resumo das Regras Contratuais relativas ao Conteúdo Local

Rodada Zero (1998)	Realizada por ocasião da flexibilização do monopólio da exploração de jazidas, a rodada zero foi um evento simbólico. Não houve leilão, mas sim concessão de blocos à Petrobras, que até então exercia o monopólio da União na exploração. Nos contratos firmados não houve cláusula de conteúdo local, não havendo compromissos a serem cumpridos.
Rodada 1 (1999)	Os contratos estabelecem um compromisso global único para a Fase de Exploração e outro para a Etapa de Desenvolvimento da Produção. São previstos incentivos adicionais para a contratação de Fornecedores Brasileiros relativos a serviços de engenharia ou design de engenharia, em projetos definidos em contrato, que para efeito de cálculo das porcentagens dos investimentos locais, são contabilizados multiplicando por até três vezes seu custo real.
Rodada 2 (2000)	Os contratos estabelecem apenas compromissos globais para a Fase de Exploração e para a Etapa de Desenvolvimento da Produção. Foi incluída a definição de "Bens de Produção Nacional", que passou a limitar em 40% os componentes estrangeiros de um bem, para que fosse considerado nacional. Além disso, o contrato apresenta incentivos adicionais para alguns itens específicos.
Rodada 3 (2001) e Rodada 4 (2002)	Os contratos estabelecem apenas compromissos globais para a Fase de Exploração e para a Etapa de Desenvolvimento da Produção. Foi incluída a definição de "Serviço Prestado no Brasil" que passou a limitar em 20% materiais e serviços estrangeiros incorporados, para que fosse considerado nacional. O contrato apresenta incentivos adicionais para alguns itens específicos.
Rodadas 5 (2003) e Rodada 6 (2004)	O contrato passou a estabelecer, além dos compromissos globais, compromissos em itens específicos tanto na Fase de Exploração quanto na Etapa de Desenvolvimento da Produção. Os compromissos globais e de itens específicos não guardam relação entre si. Os compromissos em itens específicos abrangem apenas parte do compromisso global. Para efeito de cálculo das porcentagens dos investimentos locais globais na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento da Produção, são excluídas as despesas referentes à aquisição de dados geofísicos efetuadas em mar. Os incentivos existentes nas rodadas anteriores foram retirados dos contratos de concessão.

Rodada 7 (2005) a Rodada 13 (2015)	<p>O edital passou a estabelecer percentuais mínimos e máximos para as ofertas dos compromissos globais e introduziu compromissos para itens e subitens de gasto específico em formato de tabela por localização do bloco, com limites mínimos de oferta para cada item/subitem. Os compromissos em itens e subitens de gasto guardam relação com os compromissos globais.</p> <p>A partir dessa rodada, a comprovação do conteúdo local passou a ser baseada em certificação de terceira parte. Houve a introdução da Cartilha de Conteúdo Local no contrato e posterior regulamentação no formato de resolução, estabelecendo o Sistema de Certificação de Conteúdo Local.</p>
1ª e 2ª Rodadas de Acumulações Marginais (2005 e 2007)	<p>As duas rodadas de leilões de áreas inativas com acumulações marginais foram realizadas em 2005 e 2007.</p> <p>Nesses contratos, o percentual mínimo de conteúdo local global foi fixado em 70%, tanto para a Fase de Avaliação quanto para a Fase de Produção, não fazendo parte do critério de definição do vencedor do leilão.</p> <p>Ademais, os compromissos quanto à aquisição local de bens e serviços devem ser comprovados junto à ANP mediante a apresentação de certificados de conteúdo local emitidos pelas Certificadoras, em consonância com os aprimoramentos introduzidos a partir da 7ª rodada.</p>
Contrato de Cessão Onerosa (2010)	<p>A União, após autorização legal (Lei 12.276/2010), cedeu onerosamente à Petrobras o direito de exercer atividades em áreas do Pré-Sal que não estão sob o modelo de concessão. O compromisso de conteúdo local global para a Fase de Exploração foi estabelecido em 37%. Com relação à Etapa de Desenvolvimento da Produção, foram estabelecidos compromissos globais crescentes ao longo do tempo.</p>
1ª Rodada de Partilha da Produção (2013)	<p>Esta rodada apresentou percentuais fixos para os compromissos de conteúdo local global e para os itens/subitens. O compromisso de conteúdo local global para a Fase de Exploração foi estabelecido em 37%. Com relação à Etapa de Desenvolvimento da Produção, foram estabelecidos compromissos globais crescentes ao longo do tempo.</p>
3ª Rodada de Acumulações Marginais (2015)	<p>O contrato estabeleceu o percentual mínimo de Conteúdo Local Global de 70%, tanto para a Fase de Reabilitação quanto para a Fase de Produção, não fazendo parte do critério de definição do vencedor do leilão.</p>
4ª Rodada de Acumulações Marginais (2017)	<p>Para esta Rodada, não houve exigência de Conteúdo Local obrigatório.</p>

22. A complexidade do modelo estabelecido a partir da 7ª Rodada, em 2005, detalhada no item 3.1., foi alvo de inúmeros questionamentos, tanto por parte dos Concessionários, como por parte da própria ANP, conforme registrado nas Notas Técnicas 02/2009/CCL, 02/2012/CCL, e 08/2015/CCL, encaminhadas para ciência do órgão formulador da política, o MME.

23. Um reconhecimento da necessidade de alteração da política, foi a criação do Pedefor, em janeiro de 2016. Na seção 5 serão apresentados com detalhes os objetivos, bem como o histórico das discussões ocorridas no âmbito do Programa, que culminaram com a publicação da Resolução nº 01/2017 da Secretaria do Desenvolvimento e Competitividade Industrial, responsável atualmente pela Secretaria Executiva do Pedefor.

24. A Resolução nº 01/2017 do Pedefor teve seus aspectos essenciais ratificados pela Resolução nº 07/2017 do CNPE, que definiu as regras de Conteúdo Local para as próximas rodadas de licitação, conforme abaixo.

25.

Para casos de individualização da produção:

Art. 1º Nas individualizações da produção, em situações onde as jazidas de petróleo e gás natural se estendam para áreas não contratadas, as regras de Conteúdo Local aplicáveis a elas não poderão criar obrigações adicionais em relação às regras de Conteúdo Local pertinentes à(s) área(s) sob contrato adjacente.

§ 1º O Conteúdo Local mínimo obrigatório a ser exigido em cada área não contratada unitizável da Segunda Rodada de Licitações, sob o Regime de Partilha de Produção na Área do Pré- Sal, deverá ser igual às condições exigidas a esse título nos contratos das áreas adjacentes, cujos percentuais globais são os seguintes:

I - para as áreas adjacentes a Carcará e Sapinhoá, o Conteúdo Local mínimo obrigatório global de trinta e cinco por cento na Fase de Exploração e de trinta por cento na Etapa de Desenvolvimento da Produção;

II - para a área adjacente a Gato do Mato, o Conteúdo Local mínimo obrigatório global de trinta e oito por cento na Fase de Exploração e de sessenta por cento na Etapa de Desenvolvimento da Produção; e III - para a área adjacente a Tartaruga Verde, o Conteúdo Local mínimo obrigatório global de cinquenta e cinco por cento na Fase de Exploração e de sessenta e cinco por cento na Etapa de Desenvolvimento da Produção.

§ 2º Para as áreas de Gato do Mato e Tartaruga Verde, em vista do disposto no § 1º, devem ser respeitados ainda os percentuais de Conteúdo Local contratados para os itens e subitens das tabelas de compromisso e as demais condições constantes, a esse título, dos contratos das áreas adjacentes.

26.

Para Áreas Inativas com Acumulações Marginais:

Art. 2º Nas Licitações, sob Regime de Concessão, de Áreas Terrestres contendo Acumulações Marginais de Petróleo e Gás Natural, o Conteúdo Local não será objeto de exigência contratual. Parágrafo único. O disposto no caput passa a valer a partir da Quarta Rodada de Licitações de Áreas com Acumulações Marginais de Petróleo e Gás Natural.

27.

Para a Terceira Rodada sob o Regime de Partilha:

Art. 3º O Conteúdo Local mínimo obrigatório a ser exigido em cada área da Terceira Rodada de Licitações sob o Regime de Partilha de Produção, na Área do Pré-Sal, atenderá aos seguintes critérios:

I - Fase de Exploração com mínimo obrigatório global de dezoito por cento;

II - Etapa de Desenvolvimento da Produção: com o mínimo de vinte e cinco por cento para Construção de Poço; de quarenta por cento para o Sistema de Coleta e Escoamento; e de vinte e cinco por cento para a Unidade Estacionária de Produção; e

III - Não aplicabilidade do mecanismo de isenção de cumprimento dos compromissos assumidos relativos aos percentuais mínimos de Conteúdo Local obrigatórios definidos nos incisos I e II.

28.

Para a 14ª Rodada de Licitações no regime de Concessão:

Art. 4º O Conteúdo Local mínimo obrigatório, a ser exigido na Décima Quarta Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural sob Regime de Concessão, atenderá aos seguintes critérios:

I - os compromissos de Conteúdo Local serão definidos em cláusulas específicas do Contrato e não serão adotados como critério de julgamento das ofertas na Licitação;

II - para Blocos em Terra, os percentuais mínimos de Conteúdo Local obrigatório serão os seguintes:

a) Fase de Exploração com mínimo obrigatório global de cinquenta por cento; e

b) Etapa de Desenvolvimento da Produção com mínimo obrigatório global de cinquenta por cento;

III - para Blocos em Mar, os percentuais mínimos de Conteúdo Local obrigatório serão os seguintes:

a) Fase de Exploração com mínimo obrigatório global de dezoito por cento; e

b) Etapa de Desenvolvimento da Produção: de vinte e cinco por cento para Construção de Poço; de quarenta por cento para o Sistema de Coleta e Escoamento; e de vinte e cinco por cento para a Unidade Estacionária de Produção;

IV - não aplicabilidade do mecanismo de isenção de cumprimento dos compromissos assumidos relativos aos percentuais mínimos de Conteúdo Local obrigatórios definidos nos incisos II e III.

29. Feita essa breve introdução da evolução histórica das regras relativas ao Conteúdo Local nas Rodadas de Licitação, a próxima seção será dedicada ao detalhamento dos principais aspectos do modelo adotado entre a 7^a e a 13^a Rodadas de Licitações, na Primeira Rodada de Licitação de Partilha, e no contrato de Cessão Onerosa.

30. 3. Principais Aspectos do Modelo vigente a partir da 7^a Rodada

31. Nesta seção serão apresentados os principais aspectos do modelo substituído recentemente pela Resolução CNPE nº 07 de 2017. As críticas ao modelo serão detalhadas na seção seguinte.

32. 3.1 Estrutura de Compromissos

33. Importante detalhar as principais características dos Contratos assinados entre a 7^a e a 13^a Rodadas de Licitação, bem como dos contratos de Cessão Onerosa e do Primeiro de Partilha, no que diz respeito ao Conteúdo Local.

34. As regras de Conteúdo Local dos mencionados Contratos estabelecem dois níveis de compromissos de Conteúdo Local, por meio da adoção de índices de percentuais mínimos de Conteúdo Local Global para as Fases de Exploração e de Desenvolvimento, bem como adoção de índices de percentuais mínimos de Conteúdo

Local para um conjunto de itens e subitens de obrigações a ser contratado pelos Operadores nas Fases de Exploração e de Desenvolvimento da Produção.

35. Conforme mencionado na Nota Técnica 25/2015/CCL:

36. *"A partir da 7ª Rodada, as ofertas para o conteúdo local se tornaram mais detalhadas, sendo exigido que o licitante apresentasse oferta para compromissos globais para cada Fase, vinculados seu cálculo aos compromissos percentuais para cerca de 70 itens e subitens específicos no leilão.*

Nos critérios vigentes nos editais de rodadas de licitação, o percentual global de conteúdo local na Fase de exploração e na etapa de desenvolvimento da produção 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 de cada atividade. Vale ressaltar que o peso de cada item é definido livremente pelo Concessionário no momento do leilão, com base em projeções de custos do empreendimento.

Para gerar uma oferta de Conteúdo Local Global é necessário que o licitante indique, além dos percentuais de conteúdo local nos itens/subitens, o peso de cada item de compromisso no custo do empreendimento".

37. Para fins ilustrativos, a estrutura de compromissos de Conteúdo Local dos contratos a partir da 7ª Rodada é apresentada na Figura 1. O exemplo apresentado reflete os compromissos mínimo e máximo para o Conteúdo Local Global da Fase de Exploração e da Etapa de Desenvolvimento para "Águas Rasas 100-400 metros", bem como os compromissos mínimos para itens e subitens (7ª Rodada). Como se vê no exemplo da Figura 1, são quase 60 linhas de compromisso (para o Contrato de Partilha, mais de 70).

38. Os outros ambientes operacionais são: águas profundas>400 metros; águas rasas<100 metros e terra, e têm as linhas e índices mínimos calibrados conforme especificidades, mas a estrutura geral da tabela é mantida para todos os ambientes.

Figura 1 - Tabela de Compromissos 7ª Rodada

PLANILHA 2 - ÁGUAS RASAS 100-400 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
	55	65	Apoio Operacional	Apoio Logístico (Marítimo/Aéreo/Base)	15
			Perfuração, Avaliação e Completação	Afretamento Sonda	10
				Perfuração + Completação (obs 1)	30
				Sistemas Auxiliares (obs 2)	55
				Apoio Logístico	15
Desenvolvimento	55	65	Árvore de Natal	85	
			Umbilicais	40	
			Manifolds	80	
			Linhas de Produção/Injeção Flexíveis (Flowlines, Risers)	80	
			Linhas de Produção/Injeção Rígidas	100	
			Dutos de Escoamento	100	
			Sistema de Controle Submarino	50	
			Engenharia Básica	50	
			Engenharia de Detalhamento	95	
			Gerenciamento, Construção e Montagem	60	
	UEP	Plantas (obs 4)	Engenharia Básica	50	
			Engenharia de Detalhamento	95	
			Gerenciamento, Construção e Montagem	60	
			Casco	80	
			Sistemas Navais	50	
			Sistema múltiplo de ancoragem	70	
			Sistema simples de ancoragem	30	
			Instalação e Integração dos Módulos	95	
			Pré-Instalação e Hook-up das Linhas de Ancoragem	85	
			Engenharia Básica	50	
			Engenharia de Detalhamento	95	
			Gerenciamento de Serviço	90	
			Materiais (obs 3)	75	
			Construção & Montagem	95	

Obs 1: Na composição do CL médio para Perfuração, Avaliação e Completação, devem ser considerados os seguintes sub-itens:

Equipamentos	CL (%)
Cabeça de Poço	45
Revestimento	80
Coluna de Produção	80
Equipamentos do Poço	30
Brocas	5

Obs 2: Na composição dos sistemas auxiliares devem ser considerados os seguintes sub-itens:

Equipamentos	CL (%)
Sistema Elétrico	60
Sistema de Automação	60
Sistema de Telecomunicações	40
Sistema de Medição Fiscal	60
Instrumentação de Campo	40

Obs 3: Na composição do CL médio para os equipamentos da UEP devem ser considerados os seguintes sub-itens:

Tipos	Equipamentos	CL (%)
Calderaria	Vasos de Pressão	85
	Fornos	80
	Tanques	90
Torres	De Processo	85
	De Resfriamento	85
Trocadores de Calor		80
Mecânicos Rotativos	Bombas	70
	Turbinas a Vapor	90
	Compressores Parafuso	70
	Compressores Alternativos	70
Mecânicos Estáticos	Motores a Diesel (até 600 hp)	90
	Válvulas (até 24")	90
	Filtros	85
	Queimadores	80
	Proteção Catódica	90
Sistema Elétrico		60
Sistema de Automação		60
Sistema de Telecomunicações		40
Sistema de Medição Fiscal		60
Instrumentação de Campo		40

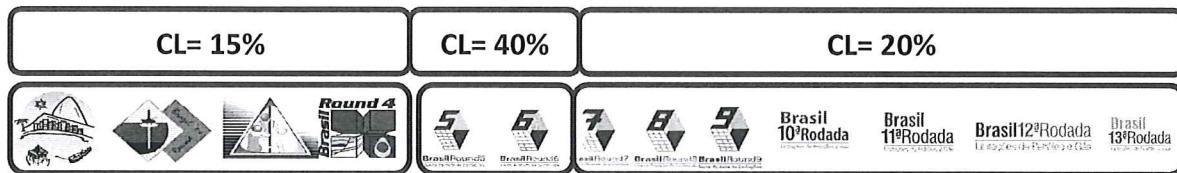
Obs 4: Este item é composto por: Planta de Processo, Planta de Movimentação de Gás e Planta de Injeção de Água

Obs 5: No caso de serviços executados por empregados da empresa concessionária, contratados segundo as leis brasileiras, o valor em reais correspondente à execução da atividade (calculado com base no número de homens/hora) poderá ser considerado para efeito de cálculo do Conteúdo Local, desde que os valores sejam compatíveis com os de mercado.

39. 3.2 CL como fator de oferta nos leilões

40. Apesar das mudanças nas regras de cada licitação, da 1^a até a 13^a Rodadas, o Conteúdo Local sempre se manteve como componente da nota final para apuração das ofertas apresentadas pelas empresas licitantes, conforme ilustração apresentada na Figura 2.

Figura 2 - Peso do Conteúdo Local ao longo das Rodadas de Licitação - Concessão



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da página www.brasil-rounds.gov.br

41. Consoante descrito no histórico da evolução das regras de CL, nos contratos da 1^a até a 4^a Rodada de licitações, existe somente exigência de conteúdo local global. Já nos das rodadas Quinta e Sexta, além das exigências de compromisso global, foram adicionados compromissos por subgrupos de atividades.

42. A partir da 7^a Rodada de Licitações, conforme detalhado na seção 3.1, a estrutura da tabela de ofertas é composta por itens e subitens, além do compromisso sobre o dispêndio total (global). Esse compromisso global, por sua vez, era resultado da ponderação dos percentuais ofertados pelos pesos estabelecidos para cada linha de compromisso, conforme estimativa (do concessionário) da participação daquela no dispêndio total relacionado à fase ou etapa.

43. 3.3 Sistema de Certificação de Terceira Parte

44. Como enfatizado ao longo deste documento, o grande ponto de inflexão da sistemática de Conteúdo Local ocorreu na 7^a Rodada de Licitações, em 2005, quando foi estabelecida pela primeira vez uma estrutura de compromissos bastante complexa, e uma metodologia específica de medição, contida na Cartilha do Conteúdo Local de Bens, Sistemas e Serviços. O contrato daquela rodada também estabelecia que as atividades de certificação seriam executadas por entidades credenciadas pela ANP, no caso, as certificadoras².

45. As certificadoras de conteúdo local foram um apoio importante para a ANP na implantação do novo modelo. Atualmente, há 24 certificadoras acreditadas junto à Agência, com mais de 200 responsáveis técnicos credenciados, realizando o trabalho de aferição de conteúdo local com base em regulamentação editada pela ANP.

² O sistema de certificação de conteúdo local executado por entidade de terceira parte foi inspirado no modelo implementado pelo Inmetro no Brasil que, por sua vez, é advindo de mais de trinta anos de experiência internacional em certificação.

46. Vale destacar que antes da 7^a Rodada, as informações sobre o percentual de conteúdo local de fornecedores eram apresentadas pelos operadores por meio de declarações de primeira parte, sem uma metodologia clara de aferição, sem padronização, e sem a certificação da veracidade das informações fornecidas.

47. A certificação de terceira parte, portanto, foi a solução encontrada para atender os requisitos básicos de verificação de conformidade, confiabilidade e independência das informações apresentadas pelos operadores.

48. 4. Principais Críticas ao modelo adotado a partir da 7^a Rodada³

49. Destacadas as principais características da sistemática de Conteúdo Local vigente entre a 7^a e a 13^a Rodada de Licitações, passa-se à apresentação das principais críticas a esse modelo.

50. 4.1 Tabela de Compromissos: Ausência de foco e baixa flexibilidade

51. A tabela adotada desde a 7^a rodada de licitações apresenta uma estrutura rígida de compromissos, que não permite a flexibilidade requerida pela dinâmica do mercado de E&P. Ao estabelecer percentuais de conteúdo local para itens muito específicos, citando inclusive a tecnologia utilizada (ex: Compressor parafuso) ou a forma de contratação (ex: Afretamento Sonda), o modelo desconsidera a variabilidade de projetos, tecnologias e formas de contratação.

52. Os bens e serviços utilizados não são os mesmos em todos os projetos de E&P, e podem variar em função de inovações tecnológicas, característica de reservatório, do hidrocarboneto e até de mudanças na estrutura de preços do mercado. Assim, é recomendável que a tabela na qual o concessionário declara seus dispêndios possa acomodar essas alterações.

53. A CCL entende que quanto menos específicos forem os compromissos de conteúdo local previstos na tabela, maior será a flexibilidade para se adaptar às distintas formas de contratação, informações disponíveis, tecnologias e tipos de projeto. A exigência de conteúdo local em níveis mais agregados oferece ainda um terceiro e importante benefício: o estímulo à competitividade entre os setores da indústria de E&P.

54. A definição de percentuais muito específicos gera o risco de criação de reservas de mercado e espaço para ineficiências. Ao permitir que o conteúdo local seja aferido sobre um conjunto maior de bens e serviços, o concessionário pode direcionar seus dispêndios nacionais de acordo com a competitividade identificada entre diversos setores e fornecedores. Neste ambiente, a identificação dos setores mais competitivos

³ Com base na Nota Técnica 20/2016/CCL - Subsídios para aprimoramento das tabelas de compromisso de conteúdo local nas próximas rodadas de licitação, apresentada para o PEDEFOR.

ocorreria naturalmente nos processos de contratação de fornecedores, reduzindo a necessidade de ações ou revisões por parte do Governo.

55. Por esses motivos, a CCL recomendou ao Pedefor, por meio de Nota Técnica, a adoção de estrutura de compromissos mais agregados para as rodadas futuras, de forma a aumentar a adaptação desses compromissos ao dinamismo de projetos, tecnologias e contratos, promover a proatividade dos concessionários, além de estimular o equilíbrio natural de mercado e a competitividade da indústria nacional.

56. **4.2 Inadequação do modelo às diferentes formas de contratação: o exemplo do afretamento e do compromisso de UEP**

57. De acordo com definição contratual, o conteúdo local na Etapa de Desenvolvimento deve ser calculado sobre o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados na execução do contrato e que sejam relativos às Operações de Desenvolvimento da Produção. Essas informações devem ser declaradas em formulários específicos pelos concessionários, os Relatórios de Conteúdo Local (RCLs).

58. Ocorre que o concessionário raramente adquire os bens e serviços diretamente na forma como estão listados na tabela de compromisso. Muitos dos contratos de fornecimento incluem conjuntos de serviços, pacotes de equipamentos ou sistemas complexos, compostos por diversos itens da tabela atual. Nessas situações em que o escopo do contrato inclui um bem ou serviço que esteja contemplado em mais de uma linha de compromisso, há dificuldade de se identificar qual parcela do valor do contrato deve ser atribuída a cada linha.

59. Adicionalmente, dependendo da modalidade de contratação, a informação do valor de um determinado item pode ser de difícil acesso pelo concessionário. É simbólico, nesse sentido, o caso da Unidade Estacionária de Produção (UEP).

60. A estrutura de itens e subitens das tabelas de compromisso reflete a hipótese de construção, na qual o próprio concessionário adquire todos os bens e serviços necessários para construir a UEP que utilizará em seu campo. Nesse caso, como contratante direto, o concessionário tem conhecimento do valor monetário e do percentual de conteúdo local de cada item e subitem a ser declarado no RCL.

61. Na prática, porém, para se beneficiarem do REPETRO e viabilizarem o financiamento do projeto, as UEPs em geral são juridicamente contratadas na modalidade de afretamento junto a empresas “epecistas”, responsáveis pelas etapas de engenharia, contratação, construção e montagem das unidades, conforme especificação técnica do contratante.

62. Os epecistas suportam integralmente o custo financeiro de construção da unidade, até sua efetiva entrega, e passam a receber pagamentos periódicos, ao longo do período de operação da UEP, conforme valores de diárias definidas previamente.

63. Temos aqui um problema crucial para acompanhamento do conteúdo local, que é a ausência de relação direta entre o valor total real da UEP e o valor da soma dos afretamentos, multiplicada pelo tempo durante o qual o conteúdo local será aferido.

64. Ou seja, a modalidade de contratação por afretamento, cada vez mais comum na indústria, contrasta fortemente com a estrutura da tabela de compromissos, que foi pensada para bens e serviços adquiridos diretamente pelos concessionários, e tem impacto sobre o somatório de dispêndios que comporá a base de cálculo das linhas e, principalmente, do compromisso global.

65. Essa questão da incompatibilidade entre a tabela de compromissos e as práticas de contratação em projetos de E&P já foi analisada pela ANP⁴, tendo sido o tema encaminhado para a apreciação do Ministério de Minas e Energia – MME⁵.

66. O MME não respondeu de forma direta a consulta formulada pela CCL. Todavia, por meio da Nota Técnica nº 21/2015-DEPG/SPG-MME, contendo a orientação para 13^a Rodada, desconsiderando a realidade da forma de contratação das UEPs e os estudos técnicos realizados, o Ministério determinou à ANP que adequasse a regulamentação e as cláusulas de Conteúdo Local do contrato de concessão para que o contratado seja obrigado a apresentar informações sobre os bens de uso temporal, como é o caso dos afretamentos da UEPs, da forma como compromissado nos itens e subitens das tabelas de compromisso para a etapa de desenvolvimento da produção. Segundo a orientação do MME, a ANP inseriu a cláusula 20.4. e 20.4.1. no Contrato da 13^a Rodada:

“Aferição do Conteúdo Local”

20.4. O concessionário deverá apresentar as informações de Conteúdo Local em Unidades Estacionárias de Produção, respeitando a estrutura da tabela de compromisso do Anexo IX, para itens e subitens, independentemente da forma e da origem de sua contratação. A ausência de tal informação implicará na desconsideração de conteúdo local do equipamento

20.4.1. Todo o valor relativo à Unidade Estacionária de Produção será lançado como estrangeiro se o concessionário não prestar a informação, conforme exigido.”

67. Ou seja, mesmo sem definir o tratamento desses casos, o MME solicitou o reforço, nos contratos, da necessidade de declaração das informações relativas às UEPs.

⁴ Conforme Notas Técnicas nº 006/2015/CCL, nº 007/2015/CCL, nº 008/2015/CCL e nº 020/2016/CCL. Todas as alternativas vislumbradas pela área técnica apresentavam aspectos positivos e negativos capazes de impactar significativamente a Política de Conteúdo Local e a cadeia produtiva de bens e serviços.

⁵ A CCL encaminhou, em maio de 2015, por ocasião dos trabalhos de revisão da Resolução ANP nº 39/2007 (que trata da periodicidade, formatação e conteúdo dos relatórios de conteúdo local), a Coordenadoria de Conteúdo Local encaminhou consulta ao Ministério de Minas e Energia quanto ao tratamento das Unidades Estacionária de Produção (UEPs). Como não houve manifestação do Ministério sobre o tema, a CCL recolocou a questão em janeiro de 2017, uma vez que definição sobre o tema é necessária para revisão do normativo que trata da declaração de dispêndios na Etapa de Desenvolvimento.

68. Outro ponto importante é que as tabelas vigentes da 7^a à 13^a Rodada não apresentam um compromisso para a UEP em si, mas para vários compromissos individuais, divididos em grande número de itens e subitens que compõem a Unidade. São de 34 a 46 linhas, contemplando equipamentos tais como tanques, válvulas, vasos de pressão, motores, compressores e trocadores de calor.

69. Mesmo que a UEP seja construída no Brasil e que a concessionária tenha acesso aos custos de construção, ainda assim a informação não estará disponível nos moldes da tabela atual, uma vez que a construção da UEP não envolve a aquisição de equipamentos individualmente, mas sim de módulos, sendo alguns nacionais e outros estrangeiros. Os módulos ou pacotes têm preços fixos que, por sua vez, são compostos por diversos equipamentos listados na tabela, como vasos de pressão e válvulas. É muito difícil, assim, acessar o valor ou o conteúdo local de cada componente destes módulos ou pacotes.

70. **4.3 Aspectos relacionados aos compromissos de Conteúdo Local**

71. **4.3.1 Deficiência na base de dados**

72. Ao lado da complexa estrutura da tabela de compromissos, os percentuais mínimos definidos são também alvo de grandes críticas por parte dos concessionários, e foram bastante questionados no Parecer Técnico do TCU (TC 030.511/2015-1), que será mais bem analisado em seção específica desta Nota Técnica.

73. Como mencionado na seção 2 deste documento, a MME encaminhou para a ANP, por meio do Ofício 326/SPG/MME, de 25/10/2005, a “Nota Técnica sobre Conteúdo Local na 7^a Rodada de Licitações”, datada de 03/08/2005, que trouxe o embrião do modelo atual, incluindo-se aí as tabelas com exigências de Conteúdo Local para itens e subitens.

74. Quanto à definição dos percentuais mínimos, cabe destacar trecho do supracitado Parecer de Auditoria do TCU:

“426. Pode-se observar, portanto, 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.”

75. A falta de metodologia e base dados adequadas para a definição dos compromissos mínimos de conteúdo local levou, em alguns casos, a um descolamento da capacidade de oferta do mercado em relação às exigências contratuais. Desnecessário dizer que a tradução mais negativa disso são as multas aplicadas aos concessionários pelo não cumprimento dos compromissos de Conteúdo Local. Na sequência desta Nota Técnica serão apresentados números que corroboram esta visão.

76. 4.3.2 Impacto do CL como fator de BID

77. Pela metodologia de apuração das ofertas entre as Rodadas 7 e 13, a nota atribuída ao conteúdo local era resultado de uma composição entre o percentual de conteúdo local ofertado para cada item/subitem de compromisso e a estimativa da participação percentual, em termos de peso relativo, de quanto cada item representa no total do investimento no bloco.

78. Já se falou que, no momento do leilão, há grande incerteza técnica por parte das empresas licitantes, que precisam estimar de forma prematura as atividades que irão compor sua campanha exploratória. Além disso, as empresas são obrigadas a estimar os pesos das aquisições de bens e serviços referentes às atividades que serão realizadas na Etapa de Desenvolvimento sem conhecer quais as condições técnicas e de mercado que serão enfrentadas durante o desenvolvimento do campo.

79. O grave impacto da variação de pesos, entre o momento da oferta e o da realização efetiva dos dispêndios, sobre o conteúdo local realizado, revelou uma falha estrutural do modelo adotado até então, e demandou a publicação de uma resolução específica – Resolução ANP nº 20/2016⁶ – para corrigir esse problema.

80. A experiência das fiscalizações da Fase de Exploração mostrou que, em alguns casos, os pesos considerados pelas licitantes no momento do leilão podem ser tão diferentes dos pesos reais dos projetos, que uma empresa poderia, mesmo cumprindo todos os compromissos ofertados nas linhas da tabela de ofertas, não cumprir o compromisso global ofertado, o que significava incorrer em multas antes da publicação da mencionada Resolução.

81. Isso sem falar na possibilidade de manipulações oportunistas por parte dos concessionários, que poderiam “calibrar” suas ofertas de conteúdo local não pela expectativa de capacidade de atendimento da indústria, mas apenas de forma a maximizar sua nota no leilão⁷.

⁶ Regula a neutralização da variação de pesos entre o momento da oferta (rodada de licitações) e o momento da apuração (fiscalização) de conteúdo local

⁷ Levantamento realizado pela Superintendência de Promoção de Licitações da ANP, e analisado na Nota Técnica 17/2016/CCL, evidencia que desde a Rodada 1 até a Rodada 13, do total de 1.016 blocos arrematados, apenas 0,69% das ofertas vencedoras tiveram influência do critério conteúdo local como fator determinante na nota final do leilão. O Conteúdo Local como fator de licitação ter tido pouca influência no resultado dos leilões decorre do fato de que na maior parte dos casos, os concessionários tinham incentivo à apresentar ofertas perto nos níveis máximos possíveis, o que aprofundou as distorções entre o nível de exigência e a capacidade de atendimento do mercado.

82. O uso de dados irreais para aumentar a nota de conteúdo local, por sua vez, apenas colabora para a promoção de uma sistemática de aplicação de multas – que em muitos casos são repassadas na cadeia de fornecimento – e não atua com foco no objetivo principal da política de conteúdo local, que seria promover o desenvolvimento da indústria nacional. Ao contrário, o volume de multas aplicadas, e também das multas potenciais, tende a reduzir a atratividade dos investimentos em Exploração e Produção no país.

83. Em Nota Técnica encaminhada ao Pedefor, a CCL defendeu a retirada do conteúdo local do leilão, associada ao uso de uma tabela de ofertas com exigências em macrogrupos e a uma política de incentivo e bonificações, por entender que tais medidas trariam como benefícios maior flexibilização e maior aderência à realidade dos projetos, além de ampliar o espaço de atuação dos segmentos mais competitivos e estratégicos. A adoção dessas medidas também permitiria uma maior racionalização do sistema de certificação, completando os aprimoramentos desejados para a melhor execução e melhores resultados da política.

84. 4.3.3. Aplicação de penalidades

85. A presença do Conteúdo Local como fator de julgamento de oferta gerou, em muitos casos, efeitos diversos daqueles pretendidos pela política: ao realizar ofertas – frequentemente – muito acima dos mínimos estabelecidos, e com pouca aderência à capacidade de atendimento do mercado interno, têm-se como resultado a majoração de multas aos concessionários, em geral repassadas contratualmente à cadeia de fornecimento.

86. A Tabela 1 traz um retrato dessa situação. Até hoje, foram realizadas 406 fiscalizações de conteúdo local, todas relativas à Fase de Exploração dos contratos. Em 127 delas (cerca de 30% dos casos), foram aplicadas multa pelo descumprimento do Conteúdo Local Contratual.

Tabela 1 - Histórico Fiscalizações CL

Rodada	Fiscalizações (A)	Multas (B)	(B)/(A)
1	14	0	0%
2	17	0	0%
3	23	0	0%
4	8	0	0%
5	78	20	26%
6	99	61	62%
7	137	40	29%
9	12	6	50%
AM1	14	0	0%

AM2	4	0	0%
TOTAL	406	127	31%

Fonte: ANP

87. As multas aplicadas por Rodada ajudam a explicar a evolução da sistemática relativa ao Conteúdo Local⁸. As rodadas 1 a 4, sem histórico de aplicação de multas, traziam compromissos contratuais bem menores, e apenas na forma de compromissos globais para a Fase de Exploração e Etapa de Desenvolvimento da Produção. Além disso, a comprovação era feita por declarações de primeira parte, ou seja, emitidas diretamente pelos fornecedores dos bens ou serviços contratados, sem nenhuma metodologia específica de cálculo como base.

88. Já nas Rodadas 5 e 6, quando o peso do conteúdo local no cálculo da nota final do leilão chegou a 40%, as ofertas apresentadas pelos concessionários foram bastante elevadas, em especial para os segmentos específicos. Isso motivou, inclusive, uma das alterações introduzidas a partir da 7ª Rodada, que foi o estabelecimento de percentuais máximos para as ofertas dos compromissos globais. Também significou, em especial nas fiscalizações de contratos da 6ª Rodada, elevados índices de aplicação de multa, a despeito da manutenção, até então, da comprovação por declaração de primeira parte.

89. Nas Rodadas 7 e 9, que já tiveram blocos de exploração fiscalizados pela ANP, o percentual de multas aplicadas em relação ao total de blocos fiscalizados também é bastante significativo. Importante registrar que contratos da Rodada 7 ainda tiveram dispêndios declarados na Fase de Transição para o sistema de certificação por terceira parte, o que pode elevar artificialmente os percentuais de conteúdo local nesses casos. Isso significa que o quadro relativo às fiscalizações da Rodada 9 (com multa em 50% dos casos), pode ser o mais representativo da realidade das fiscalizações até a Rodada 13.

90. Apresenta-se na Tabela 2 o demonstrativo consolidado de multas aplicadas e recolhidas, por Operador, entre 2011 e 2016. Importante frisar que ele reflete apenas fiscalizações relativas à Fase de Exploração, em que os investimentos são consideravelmente inferiores àqueles realizados na Etapa de Desenvolvimento. Tendo as multas correlação direta com o montante dos investimentos realizados, pode-se esperar números bem mais elevados para as fiscalizações no Desenvolvimento.

Tabela 2 - Multas Aplicadas 2011-2016, por Operador

Operador	Multa Aplicada	Multa Recolhida
Aurizônia Petróleo S.A.	R\$ 1.375.049,69	R\$ 962.534,78
BG E&P Brasil Ltda.	R\$ 275.533.923,35	R\$ 192.873.746,34
Brasoil do Brasil Exploração Petrolífera S.A.	R\$ 82.228,68	R\$ 57.560,08
Brazalta	R\$ 3.463.657,06	R\$ -
Central Resources	R\$ 8.410.093,43	R\$ 52.999,70

⁸ Ver Quadro 1 para maior detalhamento.

Cowan Petróleo e Gás	R\$ 135.097,84	R\$ 94.568,49
Eni Oil do Brasil S.A.	R\$ 2.806.184,04	R\$ 1.964.328,83
Maersk	R\$ 167.367,96	R\$ 129.794,07
Nord Oil&Gas S.A.	R\$ 163.660,60	R\$ -
Nova Petróleo Recôncavo S.A.	R\$ 254.185,91	R\$ 177.930,14
Partex Brasil Ltda.	R\$ 1.418.213,05	R\$ 992.749,13
Petrogal Brasil S.A.	R\$ 2.047.905,55	R\$ 1.433.470,88
Petróleo Brasileiro S.A.	R\$ 228.320.828,07	R\$ 155.765.954,34
Petrosynergy Ltda.	R\$ 1.999.478,63	R\$ 381.332,87
Quantra Petróleo S.A.	R\$ 492.974,68	R\$ 345.082,28
Raízen Combustíveis S.A.	R\$ 1.801.733,32	R\$ -
Repsol Sinopec Brasil S.A.	R\$ 25.889.153,70	R\$ 18.122.407,58
Rosneft Brasil E&P Ltda.	R\$ 8.524.180,69	R\$ 5.966.926,48
SHELL	R\$ 1.652.337,88	R\$ 1.156.636,52
Silver Marlin E&P de Petróleo e Gás Ltda.	R\$ 23.717,50	R\$ -
Sonangol Starfish Oil & Gas S.A.	R\$ 3.394.907,24	R\$ 2.376.435,06
Statoil	R\$ 53.723,38	R\$ 37.606,37
Total Geral	R\$ 568.010.602,25	R\$ 382.892.063,93

Fonte: ANP

Notas:

Multa Aplicada: valor aplicado sem eventuais descontos legais ou acréscimos legais

Multa Recolhida: valor efetivamente pago considerando eventuais descontos ou acréscimos legais

91. As multas aplicadas, assim como o potencial de multas estimado pelos concessionários, aumentam a percepção de risco em relação aos investimentos, e o que é mais importante, não se reflete em nenhum benefício à cadeia fornecedora nacional, dado o viés punitivo da sistemática de conteúdo local vigente nesses contratos.

92. **4.4 Inexistência de instrumentos que atuem sobre a oferta⁹**

93. A tabela de compromissos pode ser um instrumento eficaz na medida em que o mercado fornecedor de bens e serviços consiga responder e atender à demanda gerada. Todavia, se o mercado apresentar gargalos de capacidade e competitividade, a indução de demanda não será suficiente para gerar os efeitos desejados.

94. Incentivar a demanda sem viabilizar as condições de oferta pode, inclusive, provocar um desequilíbrio estrutural no mercado, com os resultados que estão sendo verificados no período recente: aplicação de multas ineficazes, que oneram projetos atuais de E&P, resultando em uma possível perda de investimentos no país e consequente redução de empregos; prática de preços e prazos excessivos pelo

⁹ Com base na Nota Técnica 08/2015/CCL - Premissas para regras de CL em Rodadas Futuras

mercado fornecedor local; alta frequência de pedidos de isenção de cumprimento de conteúdo local.

95. Entre os fatores que prejudicam a capacidade de resposta do mercado fornecedor, podem ser citados: falta de mão de obra qualificada, temporalidade e imprevisibilidade da demanda, escala insuficiente de produção, dificuldades de financiamento e falta de investimentos em tecnologia e inovação que afetam, em medidas diferentes, diversos segmentos da indústria. Nenhum desses problemas pode ser resolvido, exclusivamente, pela fixação de compromissos de conteúdo local.

96. O modelo vigente até a Rodada 13^a apresentava uma configuração penalizadora para o concessionário que não cumprisse os compromissos de conteúdo local global e dos itens e/ou subitens da tabela de ofertas, sujeitando-o ao pagamento de multa proporcional ao percentual de investimento não realizado.

97. Sabe-se, porém, da potencialidade não explorada de estímulo à oferta. Alguns concessionários, buscando cumprir seus compromissos, atuam diretamente do lado da oferta. Podem criar condições para o desenvolvimento fornecedores ou atrair empresas para o país, criar centros de treinamento para suprir a falta de mão de obra qualificada, financiar fornecedores para aumento de capacidade, estabelecer contratos de longo prazo que viabilizem a instalação de fábricas no país, etc.

98. Essas iniciativas, muitas vezes com capacidade de gerar desenvolvimento industrial maior do que a exigência de cumprimento da tabela, não eram consideradas pelo atual modelo vigente. O Pedefor foi criado justamente para estimular, valorar e reconhecer tais iniciativas, em busca de um novo direcionamento para a Política de Conteúdo Local.

99. 4.5 Insegurança jurídica relativa aos mecanismos de Isenção e Ajuste

100. A insegurança jurídica dos mecanismos de Isenção e Ajuste adotados entre a 7^a e a 13^a Rodadas foi reconhecida pelo CNPE, que decidiu, na reformulação da política para as próximas rodadas, eliminar a possibilidade de Isenção dos contratos.

101. Permanece, contudo, a insegurança jurídica com relação aos contratos celebrados até a 13^a Rodada de Licitações, que tem sido recentemente objeto de judicialização, tendo em vista as diferenças de interpretação acerca dos compromissos contratuais.

102. As dificuldades decorrentes do modelo anterior induzem à utilização dos mecanismos excepcionais de Isenção, Ajuste e Transferência de Excedente como ferramenta compensatória. A utilização em larga escala, especialmente da Isenção, pelos Operadores, busca minimizar os efeitos negativos da política e a possibilidade de aplicação de penalidades futuras, transferindo à ANP, de forma individual e transversa, a responsabilidade pela correção das distorções endógenas do modelo.

103. Todavia, tais mecanismos não representam solução adequada para correção das distorções da Política de Conteúdo Local e das dificuldades decorrentes da complexidade da tabela de compromissos e dos elevados índices mínimos de Conteúdo Local estabelecidos a partir da 7^a Rodada de Licitações.

104. O longo tempo que decorre entre a estimativa de investimentos realizada no momento das ofertas do leilão e a efetiva concretização do projeto pelo licitante vencedor, somado à rigidez e altos percentuais da tabela de compromissos, por si só já produzem grande incerteza com relação ao cumprimento dos compromissos de conteúdo local assumidos pelos Operadores.

105. Os mecanismos de Isenção e Ajuste, concebidos para possibilitar solução excepcional a questões pontuais, dado os problemas apontados, e a sua utilização recorrente, agregam instabilidade adicional, vez que seu deferimento pela ANP é incerto, aumentando a insegurança jurídica tanto no Operador, com relação aos custos de seus projetos, quanto para a cadeia fornecedora local, em relação ao potencial de aquisição dos projetos.

106. Outra grande zona cinzenta diz respeito ao elemento discricionário da análise dos pedidos de Isenção e Ajuste, uma vez que a maioria dos contratos estabelece que os pedidos de isenção e ajuste devem ser autorizados pela ANP de modo excepcional. O estabelecimento de cláusulas contratuais abertas, com conceito jurídico indeterminado, aumenta em demasia o grau de discricionariedade da ANP na análise dos pedidos, podendo comprometer a atuação do órgão regulador.

107. O grande número de pedidos já apresentados à ANP, que ainda aguarda solução, demonstra que a exceção se transformou em regra. A utilização recorrente pelo Operadores dos instrumentos de isenção e ajustes para corrigir os percentuais elevados da tabela de compromissos comprometem a segurança jurídica do contrato e podem afetar os princípios da isonomia, imparcialidade, imparcialidade e eficiência, que regem a administração pública.

108. A análise a ser feita no caso de Ajuste é ainda mais ampla, complexa e discricionária do que aquela feita nas solicitações de Isenção. Envolve redução do percentual de compromisso de conteúdo local para todos os contratos que venham a ser celebrados para determinada linha de compromisso quando circunstâncias excepcionais e o interesse público envolvido o autorize.

109. A previsão contratual referente à inexistência de impacto da Isenção e do Ajuste autorizados no compromisso de Conteúdo Local Global traz igualmente grande incerteza jurídica, tendo sido historicamente considerada essencial à salvaguarda da Política de Conteúdo Local, nos contratos anteriores à 14^a Rodada, na medida em que preserva a indução da demanda pretendida pelo modelo originalmente proposto.

110. A regra de não afetação do compromisso de Conteúdo Local Global está prevista na maioria dos Contratos de Concessão a partir da 7^a à 13^a Rodadas, inclusive no Contrato de Cessão Onerosa e Partilha da Produção, nos quais o Conteúdo Local foi previamente estabelecido, não sendo critério de julgamento das ofertas.

111. Deste modo, deferida a solicitação de Isenção e Ajuste, o Operador deverá realizar a compensação do Conteúdo Local exonerado ou ajustado, incrementando seus investimentos em outros itens ou subitens da tabela de compromisso, de modo a cumprir o compromisso de Conteúdo Local Global originariamente acordado.

112. A depender da representatividade do item/subitem no total de investimento de um bloco exploratório, como é o caso, exemplificativamente do item UEP, o deferimento do pedido de isenção ou de ajuste pode se tornar um instrumento inócuo, em razão da impossibilidade de compensação, nos itens restantes, do montante reconhecido como isento do compromisso de Conteúdo Local.

113. Recentemente, em razão do pedido de isenção formulado pelo Consórcio Libra, a ANP provocou o MME, por meio do Ofício nº 43/2017/DG-ANP, acerca do entendimento que deveria ser dado naquele caso concreto à regra de não afetação do conteúdo local global na hipótese de deferimento de pedidos de isenção e ajuste no Contrato de Partilha. Tal provocação foi motivada pela interpretação da cláusula dada pelo Consórcio e pela PPSA no pedido de isenção, que contraria entendimento anterior do MME, da ANP e dos pareceres jurídicos da Procuradoria junto à ANP.

114. Em resposta o MME encaminhou à ANP a Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG, por meio da qual admite nova interpretação à regra contratual, para que, em hipóteses excepcionais devidamente justificadas, as isenções e ajustes concedidos, *“possam vir a ser reconhecidos como obrigações cumpridas, não ensejando compensação para fins de apuração do Conteúdo Local Global”*:

4.1. *Com base nos princípios que nortearam a Política de Conteúdo Local em sua fase inicial, entendia-se que a exoneração do CL em determinado item ou subitem teria de ser compensada em outros itens ou subitens, de forma a manter o valor do CL Global comprometido inalterado.*

4.2. *No entanto, pelo exposto e do ponto de vista técnico, comprehende-se que, em casos excepcionais e devidamente justificados, isenções e ajustes no cumprimento de CL eventualmente concedidos pela ANP possam vir a ser reconhecidos como obrigações cumpridas, não ensejando compensação para fins de apuração do CL Global (conforme questionamento apresentado no Ofício nº 43/2017/DG-ANP).*

115. Conforme Nota Técnica do MME a ANP deveria, em determinados casos excepcionais devidamente justificados, fazer dupla análise dos pedidos de ajuste e isenção.

116. Por primeiro, a análise da ocorrência de circunstâncias excepcionais que autorizariam o pedido de exoneração ou ajuste. Posteriormente, verificada a inexistência de culpa do Operador, e a impossibilidade de compensação em outros itens da tabela, a ANP poderia, também, em casos excepcionais, autorizar que os valores isentados ou ajustados sejam reconhecidos como obrigação cumprida para fins de apuração do CL.

117. Por mais que se busquem alternativas para solução do impasse criado pelo modelo anterior, a modificação na interpretação de regras contratuais, sem um critério objetivo, alterando diretrizes e orientações expressas emanadas à época das rodadas, produz, de igual sorte, grande instabilidade nas relações contratuais e

regulamentares, podendo representar quebra de contrato, de isonomia e salvo melhor juízo, da legalidade.

118. A realização de modificações das cláusulas contratuais que extrapolam a mera interpretação somente pode ser realizada mediante celebração de aditamento contratual. Transcreve-se a seguir, exemplificativamente a Cláusula Trigésima Quinta das Disposições Finais do Contrato de Concessão da 13^a Rodada:

“Modificações e Aditivos

35.1. A omissão ou tolerância por qualquer das Partes na exigência da observância das disposições deste Contrato, bem como a aceitação de um desempenho diverso do contratualmente exigido, não implicará novação e nem limitará o direito de tal Parte de, em ocasiões subsequentes, impor a observância dessas disposições ou exigir um desempenho compatível com o contratualmente exigido.

35.2. Quaisquer modificações ou aditivos a este Contrato deverão observar a Legislação Aplicável e somente terão validade se realizados formalmente e por escrito e assinados pelos representantes das Partes.”

119. O esforço hermenêutico conferido pela nova interpretação do MME à cláusula de conteúdo local global não resolve a insegurança jurídica gerada pelas distorções do modelo anterior, implica em modificação de previsão contratual e pode, inclusive, servir de estímulo para os Operadores continuarem utilizando os mecanismos excepcionais de isenção e ajuste de forma compensatória para os contratos celebrados no modelo anterior.

120. 4.6 Dificuldades regulatórias

121. 4.6.1 Problemas relacionados à simultaneidade de compromisso global e compromisso por itens/subitens

122. O modelo de conteúdo local vigente entre a 7^a e 13^a Rodadas prevê a coexistência de dois níveis de obrigações: Compromisso global e compromisso por itens/subitens. Há uma vinculação entre estes dois níveis, uma vez que o Global é justamente a soma de todos os itens com os dispêndios declarados na linha “Outros”.

123. A duplicidade de obrigações gera distorções graves no cálculo de aplicação de penalidades, que precisam ser corrigidas internamente pela ANP por meio de duas fórmulas: o ajuste do *Non Bis In Idem* (conforme cláusula 20.21 do contrato da 13^a rodada) e a neutralização da variação de pesos (regulamentada recentemente pela Resolução ANP nº 20/2016).

124. O procedimento de aplicar duas equações adicionais sobre a fórmula da multa gera um grau desnecessário de complexidade e incerteza no mercado, pela dificuldade do próprio concessionário estimar o valor de uma penalidade em potencial.

125. 4.6.2 Harmonização das diferentes regras de CL em AIPs/CIPs/Anexação de Áreas

126. Conforme destacado ao longo deste documento, a sistemática relativa ao Conteúdo Local pode assumir caráter bastante complexo, em especial nos contratos assinados a partir de 2005, na 7ª Rodada de Licitações.

127. As regras dos contratos de Concessão, Cessão Onerosa e Partilha da Produção firmados nas rodadas de licitações promovidas pela ANP apresentam diferenças que variam desde a forma de apresentação dos relatórios dos compromissos de conteúdo local até a forma de apuração e comprovação do seu cumprimento, conforme resumido na Tabela 3.

Tabela 3 – Resumo das regras de Apuração de Conteúdo Local

Rodadas de licitação	Regras de apuração			Exigência de compromissos de conteúdo local		
	Relatório de dispêndio	Forma de comprovação	Sem compromisso	Global	Áreas de atividade	Itens e subitens
Rodada 0 (Regime de Concessão)	-	-	X	-	-	-
Rodada 1 a 4 (Regime de Concessão)	RGT	Notas fiscais e Declarações de Origem	-	X	-	-
Rodada 5 a 6 (Regime de Concessão)	RGT	Notas fiscais e Declarações de Origem	-	X	X	-
Rodada 7 e posteriores (Regime de Concessão)	RIT/RCL	Notas fiscais e Certificados de CL	-	X	-	X
Regime de Cessão Onerosa	RIT/RCL	Notas fiscais e Certificados de CL	-	X	-	X
Regime de Partilha da Produção	RIT/RCL	Notas fiscais e Certificados de CL	-	X	-	X

128. A Tabela 3 demonstra, além das diferenças nos tipos de compromissos de conteúdo local, os diferentes documentos exigíveis para sua apuração, dentre eles o Relatório de Gastos Trimestrais (RGT), regido pela Portaria ANP nº 180/2003 e o Relatório de Investimento Local (RIT) regido pela Resolução ANP nº 39/2007, que após publicação da Resolução ANP nº 27/2016 foi substituído pelo Relatório de Conteúdo Local (RCL).

129. Quando o AIP (Acordo de Individualização da Produção), o CIP (Compromisso de Individualização da Produção) ou a Anexação de Áreas envolvem contratos de Concessão, Cessão Onerosa, Partilha, provenientes de rodadas de licitações diferentes (com diferentes configurações dos compromissos de conteúdo local em termos de áreas de atividades específicas, itens e subitens específicos ou global apenas), ou Área não Contratada, surge a necessidade de harmonização das distintas regras aplicáveis e eleição da regra a ser adotada.

130. A título de exemplificação, não seria razoável demandar que em um processo envolvendo áreas de Rodada 7ª ou posterior e Rodada Zero, sendo esta a de

participação preponderante, tenha o AIP/CIP/Anexação exigência de compromisso de Conteúdo Local de itens e subitens. Por outro lado, também não seria razoável que a área resultante desse processo não apresentasse a exigência de conteúdo local em itens e subitens se a participação do campo de Rodada 7 ou posterior fosse a mais relevante.

131. Atualmente, os pareceres emitidos pela CCL sobre o tema seguem as definições da Nota Técnica 12/2011/CCL, que já está em sua oitava revisão. Isso tem sido objeto de crítica recorrente por parte dos Concessionários que demandam a regulamentação do tema para fins de maior previsibilidade e segurança jurídica.

132. Ocorre que as possibilidades de combinação entre contratos são tão grandes, e os critérios para definição dos compromissos tão complexos, que até o momento a área técnica sequer conseguiu mapear todos os casos possíveis. Isso porque não há limitação teórica para número de campos envolvidos no processo.

133. O Quadro 2 traz dois exemplos, apenas para fins ilustrativos da dificuldade envolvida na análise.

Quadro 2- Exemplo de Tratamento AIP e CIP

AIP e CIP

Destaca-se que os Operadores devem enviar seus RCLs de acordo com o período regulamentar previsto na Resolução ANP nº 27/2016 e, se for o caso, seus RGTs de acordo com o período regulamentar indicado na Portaria ANP nº 189/2003. O prazo de envio dos RGTs ou RCLs Segrados é o mesmo previsto nos regulamentos supramencionados.

Caso 1 – AIP/CIP:

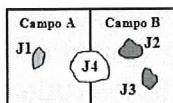


Figura 2 – Desenvolvimento compartilhado AIP/CIP campos A-B

A Figura 2 apresenta o caso em que o desenvolvimento compartilhado ocorre entre dois campos, A e B, nos quais já existem reservatórios em desenvolvimento. Consideram-se as seguintes premissas:

Campo A: Rodada 7 ou posterior

- Declaração de Comercialidade: 10/09/2008
- Extração do primeiro óleo: 22/05/2009
- Término da Etapa de Desenvolvimento: 22/05/2019

Campo B: Rodada 7 ou posterior

- Declaração de Comercialidade: 10/09/2010
- Extração do primeiro óleo: 10/05/2011
- Término da Etapa de Desenvolvimento: 10/05/2021

Jazida Compartilhada (J4):

- Extração do primeiro óleo: 10/06/2012
- Término da Etapa de Desenvolvimento: 10/06/2022
- Aprovação em RD do AIP ou do CIP: 10/05/2012
- AIP/CIP surte efeitos a partir de: 01/06/2012

Envio dos Relatórios:

Considerando as premissas acima, o envio dos Relatórios por cada Operador deverá ocorrer da seguinte forma:

- Operador do Campo A: RCLs contendo os dados da Jazida J1 referentes ao período de 10/09/2008 até 22/05/2019.
- Operador do Campo B: RCLs contendo os dados das Jazidas J2 e J3 referentes ao período de 10/09/2010 até 10/05/2021.
- Operador do Desenvolvimento compartilhado: RCL Segrado contendo os dados da Jazida 4 referente ao período de 01/06/2012 até 10/06/2022.

Metodologia de Apuração de CL:

- Campo A: os dados declarados (RCLs) referentes à Jazida 1 serão apurados em conformidade com as regras e os compromissos da CL do contrato original do bloco que originou o Campo A.
- Campo B: os dados declarados (RCLs) referentes às Jazidas 2 e 3 serão apurados em conformidade com as regras e os compromissos da CL do contrato original do bloco que originou o Campo B.
- Jazida 4 (Desenvolvimento compartilhado): os dados declarados (RCLs Segrados) referentes à Jazida 4 serão apurados em conformidade com as regras e os compromissos da CL definidas no Termo Aditivo contratual devido ao AIP ou ao CIP, conforme o caso.

Caso 2 – AIP/CIP:

A Figura 3 apresenta o caso em que o desenvolvimento compartilhado ocorre entre dois campos, C e D, nos quais já existem reservatórios em desenvolvimento. Consideram-se as seguintes premissas:

Campo C: Rodada 5

- Declaração de Comercialidade: 10/09/2007
- Extração do primeiro óleo: 22/05/2008
- Término da Etapa de Desenvolvimento: 22/05/2018

Campo D: Rodada 7 ou posterior

- Declaração de Comercialidade: 10/09/2010
- Extração do primeiro óleo: 10/05/2011
- Término da Etapa de Desenvolvimento: 10/05/2021

Jazida Compartilhada (J3):

- Extração do primeiro óleo: 10/06/2012
- Término da Etapa de Desenvolvimento: 10/06/2022
- Aprovação em RD do AIP ou do CIP: 10/05/2012
- AIP/CIP surte efeitos a partir de: 01/06/2012

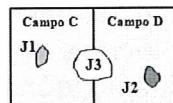


Figura 3 – Desenvolvimento compartilhado AIP/CIP campos C-D

Envio dos Relatórios:

Considerando as premissas acima, o envio dos Relatórios por cada Operador deverá ocorrer da seguinte forma:

- Operador do Campo C: RGTs contendo os dados da Jazida J1 referentes ao período de 10/09/2007 até 22/05/2018.
- Operador do Campo D: RCLs contendo os dados da Jazida J2 referentes ao período de 10/09/2010 até 10/05/2021.
- Operador do Desenvolvimento compartilhado: RCL Segrado contendo os dados da Jazida 3 referentes ao período de 01/06/2012 até 10/06/2022.

Metodologia de Apuração de CL:

- Campo C: os dados declarados (RGTs) referentes à Jazida 1 serão apurados em conformidade com as regras e os compromissos da CL do contrato original do bloco que originou o Campo C.
- Campo D: os dados declarados (RCLs) referentes à Jazida 2 serão apurados em conformidade com as regras e os compromissos da CL do contrato original do bloco que originou o Campo D.
- Jazida 3 (Desenvolvimento compartilhado): os dados declarados (RCLs Segrados) referentes à Jazida 3 serão apurados em conformidade com as regras e os compromissos da CL definidas no Termo Aditivo contratual devido ao AIP ou ao CIP, conforme o caso.

134. 4.6.3 Análise dos pedidos de Isenção e Ajuste

135. A previsão contratual de Isenção possibilita o reconhecimento, como nacional, de dispêndio referente à aquisição de bens e serviços efetuados em moeda estrangeira, para determinada contratação, nas hipóteses em que os bens ou serviços produzidos ou prestados no mercado nacional apresentem preço ou prazo excessivo, seja necessária utilização de nova tecnologia, não disponível no País, e/ou não haja fornecedor nacional.

136. Os pedidos de Isenção e Ajuste do compromisso de Conteúdo Local podem ser formulados anterior ou posteriormente à celebração da contratação, até o prazo de entrega do último relatório de Conteúdo Local de cada marco de aferição de Conteúdo Local (encerramento da fase de exploração, da etapa de desenvolvimento ou de cada módulo da etapa de desenvolvimento).

137. A previsão contratual de Ajuste permite a revisão do percentual do Conteúdo Local comprometido de determinado item ou subitem da tabela de compromissos, quando restar demonstrada a impossibilidade de cumprimento do Conteúdo Local originalmente contratado por circunstâncias excepcionais. A tempestividade para apresentação do pedido de Ajuste é a mesma prevista para Isenção.

138. Importante destacar a diferença conceitual entre os institutos de Ajuste e de Isenção. O Ajuste aplica-se às linhas contratuais de compromisso (itens e subitens), com vistas à redução do percentual de compromisso de Conteúdo Local previsto no Contrato, considerando a totalidade das contratações efetuadas em determinado item ou subitem de compromisso. A Isenção exonera o compromisso de Conteúdo Local de contratações específicas, que integram determinada linha de compromisso, nas hipóteses contratuais previstas.

139. Para definição do novo percentual de compromisso de Conteúdo Local a ser ajustado, a ANP deverá analisar, conforme juízo discricionário, além do interesse individual do Operador, as circunstâncias excepcionais do pedido e o interesse público envolvido.

140. A análise a ser empreendida pela área técnica nos casos de Isenção e Ajuste é complexa, exige amplo estudo e conhecimento dos termos do contrato bem como do segmento envolvido, o que demanda grande esforço por parte da ANP. O elevado número de pedidos de Isenção já formulados e o contingente potencial de demandas possíveis podem comprometer a capacidade de atuação da área técnica, em razão da sua limitação estrutural e orçamentária.

141. Atualmente há cerca de 230 pedidos de Isenção em análise na ANP. A demanda potencial de pedidos de Isenção e Ajuste é imprevisível, podendo alcançar uma escala de milhares de processos administrativos para análise. Isso porque, conforme informação extraída do sistema SIGEP, existem atualmente cerca de 300 blocos na fase de exploração e 81 na etapa de desenvolvimento que podem solicitar Isenção e Ajuste para dezenas ou centenas de contratos de fornecimento para quaisquer linhas de compromisso.

142. 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. Em um mercado de elevada dinamicidade, é de se esperar que os níveis de oferta, demanda e preço de materiais, equipamentos e serviços variem em determinado intervalo de tempo, bem como as condições de mercado, o que só aumentaria a complexidade da análise.

143. Além da dificuldade inerente à análise técnica do pedido, outros fatos podem ser agregados para retratar a complexidade de operação desses mecanismos. Atualmente, por exemplo, por orientação da Diretoria Colegiada da ANP, os pedidos de isenção devem passar, obrigatoriamente, por etapa de Consulta Pública. Assim, a área técnica precisa garantir, por um lado, que o conjunto de informações a ser colocado em

Consulta reflita de maneira adequada o pedido e as justificativas apresentadas pelos Operadores. Por outro lado, precisa resguardar as informações sigilosas a quem tem acesso em função de sua posição de órgão regulador. Esse aspecto tem sido alvo de muito conflito e contestação entre as partes envolvidas (concessionários e mercado fornecedor).

144. Além disso, a depender da complexidade do caso, pode ser necessária a realização também de Audiência Pública, demandando na área técnica e da ANP uma série de procedimentos adicionais relacionados à viabilização de data e espaço físico para a realização dos eventos.

145. Tanto na Consulta quanto na Audiência, no entanto, em geral só é possível recolher visões parciais do mercado, cuja transposição para o caso concreto exige grande esforço de análise, cujo resultado, ainda assim, é envolto de elevado grau de incerteza. Todos esses fatos somados representam ônus significativo à administração pública em termos de tempo e eficiência.

146. 4.6.4 Adequação dos escopos de certificação aos compromissos contratuais

147. A forma da tabela de compromissos adotada a partir da 7^a Rodada de Licitações, além de todas as dificuldades associadas já apontadas acima, gera outro problema operacional, relacionado à certificação de conteúdo local.

148. Como já comentado, a aquisição de bens e serviços na indústria de petróleo e gás, em geral se dá de forma agregada, por meio da contratação de módulos ou pacotes específicos que, por sua vez, são compostos pelos diversos equipamentos ou serviços listados na tabela.

149. Isso significa que a certificação tem que deslocar o foco dos equipamentos e serviços de maior valor agregado, para extrair números relativos a itens de compromisso que sequer são específicos do setor de óleo e gás.

150. O nível de detalhamento em que precisa descer uma atividade de certificação pode se tornar, assim, extremamente elevado, aumentando os custos desse serviço, sem, contudo, se traduzir em informações relevantes para o monitoramento da capacidade de atendimento do mercado de fornecedor.

151. Apesar de ter mais de 90 mil certificados emitidos em sua base de dados, a ANP não tem informações suficientes para dizer quais módulos de uma UEP são geralmente construídos no país, e com qual conteúdo local agregado. Essa informação está dispersa em certificados de itens genéricos, que pouca coisa revela para fins de aperfeiçoamento da política de conteúdo local.

152. A CCL acredita que, com maior flexibilidade nos compromissos relativos ao conteúdo local, seria possível o aperfeiçoamento da regulamentação relativa à certificação de conteúdo local.

153. 4.7 Críticas de Outros Órgãos ao modelo

154. Recentemente, o Relatório da Auditoria do TCU - TC 030.511/2015-1 e a Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG do MME abordaram, em profundidade, os problemas da política de conteúdo local do modelo anterior à 14ª Rodada, em consonância com os vários estudos e entendimentos da CCL, que remontam à Nota Técnica 02/2009/CCL. Esses documentos serão detalhados abaixo.

155. 4.7.1 Relatório da Auditoria do TCU

156. O Acórdão nº 3072/2016, proferido pelo TCU em 30/11/2016, nos autos do Relatório da Auditoria constante do Processo nº TC 030.511/2015-1, tece críticas relevantes ao antigo modelo da Política de Conteúdo Local .

157. O TCU, inicialmente, pretendia fiscalizar o grande número de pedidos de Isenção apresentados à ANP e a ausência de regulamentação, porém ao aprofundar a análise verificou “que o problema não estava concentrado apenas na falta de regulamentação do mecanismo de isenção, mas na sistemática vigente da PCL”.

158. Conforme o Relatório, tendo em vista que o MME é 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”.

159. O Relatório do TCU, aborda problemas na Política de Conteúdo Local que desde 2009 já vinham sendo alertados pela área técnica da ANP, tais como, ausência de vinculação da PCL a uma política industrial ampla, ausência de base de dados, metodologia discutível para fixação dos percentuais mínimos de conteúdo local, elevado número de pedidos de waiver, excepcionalidade do waiver, impacto do deferimento do waiver no conteúdo local global, elevado nível de detalhamento para itens e subitens, custo da política para o setor, elevado número de multas aplicadas, baixo valor agregado dos investimentos certificados, entre outros.

160. Nas suas conclusões, o TCU descreve acurado panorama, destacando-se a seguir, alguns trechos do Relatório:

“458. (...) 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. (...)"

"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. (...)"

"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 refletem 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".

"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."

"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."

"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."

"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."

"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."

161. 4.7.2 Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG

162. A Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG do MME representa importante subsídio para o enfrentamento dos problemas do modelo anterior, motivando a elaboração do presente estudo, bem como a proposta apresentada pela CCL para reconhecimento da possibilidade de realização de aditamento contratual.

163. O MME reconhece em sua Nota Técnica as dificuldades existentes na sistemática da Política de Conteúdo Local, que motivaram a revisão do modelo para as próximas rodadas:

3.8. Essa sistemática, em vista dos inúmeros problemas que vem apresentando, será mudada a partir da 14ª Rodada de Concessão (prevista para realizar-se no mês de setembro de 2017), onde o CL deixará de ser adotado como critério de julgamento das ofertas na Licitação (exigência diretamente no contrato), adotando-se ainda percentuais globais e/ou por macrogrupos (e não mais por itens e subitens das tabelas de compromisso), sendo vedado o "waiver" (vide Resolução CNPE nº 7, de 11/04/2017, publicada no D.O.U. de 09/05/2017). Essa mudança busca evitar os problemas advindos das ofertas para itens e subitens e para os respectivos pesos nas tabelas de compromisso, durante as licitações, simplificando o processo em prol da necessidade de retomada de investimentos no setor, da atratividade dos leilões, da capacidade de fornecimento da indústria nacional e da geração de empregos no setor produtivo.

164. Conforme mencionado pelo MME, as alterações do novo modelo, são resultado das sugestões propostas pela Resolução nº 01/2017 do PEDEFOR, que foram acolhidas pela Resolução CNPE nº 07/2017.

165. O MME faz uma análise comparativa dos percentuais dos novos compromissos de Conteúdo Local para as próximas rodadas, com aqueles estabelecidos no Contrato de Partilha de Libra, aduzindo que os novos percentuais levaram em consideração as discussões no âmbito do PEDEFOR e a capacidade de atendimento da indústria local.

166.

3.13. Numa comparação rápida, observa-se que os valores de CL estabelecidos à época para a área de Libra **são muito superiores àqueles das rodadas planejadas para 2017**. Os valores para a 3ª Partilha (globais e por macrogrupos, sem itens e subitens) foram obtidos a partir de discussões no âmbito do PEDEFOR, quando foram ouvidas as partes interessadas e a sociedade como um todo. Tais discussões permitiram aos Comitês do Programa, por consenso, definir essas exigências de CL que trabalhassem em prol da retomada de investimentos almejadas pelo País no momento atual, além do aumento da atratividade dos leilões e da geração de empregos no setor produtivo, levando em consideração a capacidade de fornecimento atual da indústria nacional.

167. O MME analisa, ainda, a ausência de estratégias por parte do governo para alavancar a competitividade no setor, a falta de capacidade da indústria para o atendimento dos altos percentuais de compromisso, bem como tece críticas à estrutura das tabelas de compromissos que não foram enfrentadas pelos governos anteriores:

168.

3.14. Relativamente à capacidade da indústria, convém recordar-se do que consta no Relatório de Auditoria Operacional sobre os Pedidos de Waiver apresentados à ANP (TC 030.511/2015-1- Fiscalização 497/2015), do Tribunal de Contas da União (TCU), cuja conclusão indica que, na Política anterior, “não existiam estratégias claras que buscassem incremento de competitividade visando alinhamento ao mercado internacional e, na prática, a política baseava-se quase que **exclusivamente no estabelecimento de obrigações de compras locais**”. Nesse contexto, existia o risco de que as indústrias “protegidas” perdessem mercado quando a demanda interna diminuísse, pois não teriam capacidade de competir em nível internacional, o que acabou acontecendo na atual crise do setor.”

169.

3.15. Esses percentuais elevados, (...) não é o único problema associado às tabelas de CL utilizadas nas rodadas de concessão anteriores e naquelas da 1ª Partilha: os **itens e subitens que compõem essas tabelas de compromisso não contemplam todos os bens e serviços dos diferentes subsistemas de exploração e produção de petróleo e gás natural**, de modo que a obtenção dos valores de CL globais, a partir desses itens e subitens, não é tarefa simples.

170.

3.16. Existem simulações feitas pela indústria que demonstram que, mesmo que sejam atingidos todos os percentuais mínimos de CL exigidos nos itens e subitens, poderia haver multa em relação ao global, causada por essa não abrangência dos itens e subitens e pelos diferentes pesos dos investimentos, a eles associados, nos diferentes contratos, dado que parcela significativa dos bens e serviços são classificados como “outros”. Esse problema foi identificado há tempos pela ANP, mas **não quis ser enfrentado pelas administrações anteriores**, que criaram tais tabelas de exigências de CL.

171.

(...)

172.

3.20. Outro problema associado às antigas tabelas de CL, refere-se à **forma de contratação atual da indústria operadora**, incluindo a Petrobras, que deixaram de comprar diretamente os sistemas (santomário de bens e serviços), como são as unidades estacionárias de produção (UEPs), passando a afretá-las. Essa forma de contratação atual é utilizada para diminuir riscos e investimentos iniciais dos projetos de desenvolvimento da produção, pois permite uma diluição dos custos das unidades produtivas ao longo da vida útil dos campos, bem como permite a empresa petrolífera focar no seu “core business”, que é produzir

petróleo e não construir bens e equipamentos, mas não encontra guarda nas citadas tabelas de CL.”

173. [...]
174. 3.28. Adicionalmente, o ideal para o País seria ter o maior número possível de projetos de desenvolvimento da produção em implantação com o máximo de Conteúdo Local compromissado sendo cumprido, porém o MME reconhece que exigir, no cenário econômico atual, o pleno cumprimento das obrigações de Conteúdo Local à moda da época da celebração dos contratos existentes, de forma inflexível, desestimula as atividades econômicas do setor, gerando riscos do País não ter projetos em implantação e muito menos demanda de bens e serviços junto a fornecedores locais.

175. 5. Proposta de aditamento dos contratos anteriores: fundamentação

176. Ao longo desta Nota Técnica foram apresentadas não apenas as dificuldades operacionais e inconsistências relativas ao modelo adotado nas últimas rodadas de licitação (7^a à 13^a, Cessão Onerosa e Primeira Rodada de Partilha), mas também as críticas de órgãos externos, como o TCU e o próprio MME.

177. Nos limites estritos dos contratos assinados e de suas previsões, as respostas possíveis aos problemas e dificuldades apontados são apenas paliativos, que não enfrentam a questão de fundo que é a extrema rigidez do modelo de compromissos, e o forte descolamento dos percentuais obrigatórios da real capacidade de atendimento do mercado fornecedor.

178. A regulação e a fiscalização desses contratos tornam-se tarefa extremamente onerosa, e por vezes tangencia o inexecutável. O caso concreto do pedido de isenção de cumprimento de Conteúdo Local para o FPSO do Piloto de Libra é exemplo cabal dessa realidade.

179. A área técnica foi instada a deliberar sobre a capacidade de atendimento do mercado em relação a linhas de itens e subitens de compromissos que não conversam com a realidade da contratação desse tipo de bem, e que sequer é feita pelo Concessionário, uma vez que a modalidade de afretamento é a mais frequente na contratação dessas unidades. Assimetria de informações na formação de preços, no desenho e no caminho crítico do projeto, risco direcionamento de licitações, impacto da lógica construtiva no conteúdo local possível, e impactos das condições macroeconômicas no preço final são apenas algumas das questões que precisam ser avaliadas em um caso como esse.

180. Por mais cuidadosa que seja a análise, porém, não há a menor garantia de que a avaliação feita pela área técnica de fato reflete o Conteúdo Local possível de ser realizado, até porque a decisão que será tomada terá efeito sobre a contratação de bens e serviços que ocorrerão 38 meses após a decisão, que é o prazo estimado para a conclusão da unidade. Ou seja, a decisão, que no melhor dos cenários de informações refletirá uma foto do momento atual, na verdade terá seus efeitos sentidos nos próximos

três anos, que podem revelar situação completamente diversa em relação à capacidade do mercado.

181. Conforme analisado no item 4.5., a insegurança jurídica dos mecanismos de Isenção e Ajuste, bem como da hermenêutica criativa para solução dos problemas da política demandam solução distinta.

182. O novo modelo adotado para as próximas rodadas conforme Resolução CNPE nº 07/2017 representa avanço significativo nesse sentido, simplificando as regras de conteúdo local para as próximas rodadas de licitações, e adotando índices de compromisso mais aderentes à realidade do mercado nacional. Resta pendente de solução, contudo, o enfrentamento dos problemas existentes no modelo anterior.

183. Com vistas a superar de forma definitiva as dificuldades apontadas ao longo deste documento, criando oportunidades reais de identificação da vocação da indústria nacional, e aprimoramento da política, a área técnica propõe que seja facultado aos concessionários o aditamento dos contratos celebrados, para adoção das regras de Conteúdo Local aprovadas no âmbito do PEDEFOR e acatadas pela Resolução CNPE nº 07/2017, para as próximas rodadas de licitações.

184. Sob esse pano de fundo, será apresentada, nesta seção, a fundamentação para a proposta de aditamento dos contratos, tomando por base as discussões ocorridas no âmbito do Pedefor, o Parecer do TCU (TC 030.511/2015-1) e a Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG.

185. Operacionalmente, a área técnica propõe que seja introduzida a alternativa de aditamento dos contratos na minuta de regulamentação dos mecanismos de Isenção, Ajuste e Transferência de Excedente de Conteúdo Local.

186. O Concessionário poderia assim, optar entre manter a Cláusula de Conteúdo Local original de seus contratos, mantendo também o direito às solicitações de Isenção, Ajuste e Transferência conforme previsto nos contratos celebrados e na Resolução de Isenção aplicável ou, alternativamente, poderia aderir integralmente à Cláusula de Conteúdo Local dos novos contratos (14^a Rodada de Concessão e 2^a e 3^a Rodadas de Partilha).

187. Na seção 6 será apresentada uma breve análise dos benefícios esperados dessa proposta para cada um dos principais agentes envolvidos na regulamentação e execução da política: ANP, concessionários e sociedade.

188. **5.1. PEDEFOR**

189. O Pedefor foi formalmente instituído a partir da publicação do Decreto nº 8.637, em 15 de janeiro de 2016¹⁰, 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."*

190. A criação do Programa foi o primeiro passo em direção a uma mudança importante na orientação da política de conteúdo local, saindo de um viés unicamente punitivo, no caso de descumprimento das obrigações, e buscando o desenho de instrumentos efetivos de incentivo aos concessionários e ao mercado fornecedor.

191. O Programa conta com a participação de representantes da Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. O Ministério do Planejamento e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial também têm participado, na condição de convidados, das discussões relativas ao Pedefor.

192. A ampliação da participação governamental na definição da política de conteúdo local pode ser considerada um dos principais avanços do Pedefor, uma vez que permite uma visão mais abrangente e balizada dos impactos das medidas propostas. Também agrega conhecimentos e experiências complementares, imprescindíveis para o desenho de instrumentos adequados de fomento à indústria nacional.

193. Conforme previsto no art. 3º, o Programa é coordenado por um Comitê Diretivo, que tem entre suas competências:

"IX - propor adequações nos índices de conteúdo local a serem aplicados aos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural;

(...)

XI - propor ao Conselho Nacional de Política Energética diretrizes e aperfeiçoamentos às Políticas Governamentais dirigidas à competitividade do setor de petróleo e gás natural e de sua cadeia de suprimentos;"

¹⁰ A Nota Técnica 08/2015/CCL, de maio de 2015, trouxe o embrião das discussões que levaram à formatação do Pedefor. No documento, a ANP aborda pela primeira vez, de forma estruturada, a proposta de inclusão de ferramentas de incentivos e bonificação de conteúdo local. O documento foi compartilhado com o MME à época, apesar de seu envio formal ter ocorrido apenas em abril de 2016.

194. As deliberações do Comitê Diretivo são aprovadas, por maioria de votos, e formalizadas por meio de Resoluções específicas, contendo as recomendações a serem encaminhadas ao CNPE, órgão de assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes de energia.

195. Adicionalmente, o Decreto prevê que o Comitê-Técnico Operativo será responsável pela implementação do Programa, devendo, entre outras atribuições, conforme art. 9º:

"III - subsidiar o Comitê Diretivo na proposição de diretrizes e aperfeiçoamentos ao Programa;

IV - subsidiar o Comitê Diretivo na proposição de adequações nos índices de conteúdo local dos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural;"

196. As entidades que compõem o Programa iniciaram, em setembro de 2016, um ciclo de trabalho, com vistas à apresentação de propostas ao CNPE para o aprimoramento das regras de Conteúdo Local das futuras rodadas de licitações de blocos de exploração de petróleo e gás.

197. No dia 22 de setembro de 2016 foi realizado o "Workshop PEDEFOR – Regras de Conteúdo Local, Incentivos e Bonificações para o setor de petróleo e gás" com agentes do setor, na sede do MDIC, em Brasília. Participaram do encontro representantes das seguintes entidades: ABCE, ABDID, ABESPETRO, ABIMAQ, ABINEE, ABITAM, CNI, Federações Estaduais (Sistema FIRJAN; FIERGS; FINDES; FIEB; FIESP), IBP, ONIP e SINAVAL. Todas as entidades tiveram o mesmo tempo para apresentação de sua visão e de propostas para aprimoramento da política de conteúdo local.

198. Durante o mês de novembro de 2016, foi realizada Consulta Pública relativa aos documentos Minuta da Resolução Pedefor 03/2016, Exposição de Motivos e Premissas. Já no período de 20/01/2017 a 31/01/2017, foi realizada consulta pública com o objetivo de aferir a capacidade produtiva da cadeia brasileira de fornecedores de bens e serviços para o setor de petróleo e gás¹¹.

199. A ANP contribuiu de maneira ativa nesse processo, fornecendo subsídios técnicos para discussão entre todos os membros participantes. Estão indicados, abaixo, os documentos encaminhados pela ANP ao Pedefor:

- NOTA TÉCNICA Nº 016/2016/CCL: Exclusão das exigências de Conteúdo Local do Contrato de Concessão para Áreas Inativas com Acumulações Marginais

¹¹ De acordo com informações disponíveis na página do MDIC na internet, durante os 12 dias de prazo da primeira consulta, o site específico para o envio das sugestões foi acessado 1600 vezes, recebendo 212 proposições de 25 entidades de interesse diferentes. Em relação à segunda consulta, o MDIC recebeu a colaboração de 24 instituições, entre empresas e associações. O site específico da consulta foi acessado cerca de 600 vezes durante o prazo de 10 (dez) dias para o recebimento de informações.

<http://www.mdic.gov.br/component/content/article?id=2055>, acessado em 09/06/2017.

- NOTA TÉCNICA Nº 017/2016/CCL: Proposta de retirada do Conteúdo Local como critério de apuração das ofertas nas rodadas de licitações
- NOTA TÉCNICA Nº 020/2016/CCL: Subsídios para aprimoramento das tabelas de compromisso de conteúdo local nas próximas rodadas de licitação
- NOTA TÉCNICA Nº 021/2016/CCL: Incompatibilidade da cláusula de Waiver em contratos com compromissos de Conteúdo Local mais flexíveis
- Documento “Subsídio para definição dos percentuais de Conteúdo Local na Décima Quarta Rodada de Licitações” (Fase Exploração)

200. Além da ANP, outros integrantes do Pedefor encaminharam documentos manifestando a posição das instituições representadas, em especial na fase final de definição dos percentuais de conteúdo local para as próximas rodadas.

201. Em 23 de janeiro de 2017 foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução nº 3, de 28 de novembro de 2016, do Comitê Diretivo do Pedefor, com as seguintes propostas ao CNPE:

“Art. 1º Propor ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a inexigibilidade de Conteúdo Local (CL) obrigatório na 4ª Rodada de Licitações de Áreas Inativas com Acumulações Marginais.

Art. 2º Propor ao CNPE, na 2ª Rodada de Partilha de Produção com áreas unitizáveis do Pré-sal, a adoção de obrigações de CL em condições iguais àquelas das concessões das áreas adjacentes, conforme segue:

Área Adjacente a	% CL Global da Fase de Exploração	% CL Global da Etapa de Desenvolvimento
Carcará	35,0 %	30,0 %
Sapinhoá	35,0 %	30,0 %
Gato do Mato	38,0 %	60,0 %
Tartaruga Verde	55,0 %	65,0 %

Parágrafo Único. Para as áreas de Gato do Mato e Tartaruga Verde, em vista do disposto no caput, devem ser respeitados ainda os percentuais de CL contratados para os itens e subitens das tabelas de compromisso e as demais condições constantes, a esse título, dos contratos das áreas adjacentes.”

202. Já em 07 de abril deste ano, foi publicada a Resolução nº 1, de 28 de março de 2017, do Comitê Diretivo do Pedefor, propondo ao CNPE novas regras para a 14ª Rodada de Licitações de Blocos exploratórios e para a 3ª Rodada de Partilha da Produção.

203. A proposta, fruto de ampla discussão entre os membros do Pedefor, que teve como base também as contribuições recebidas nos períodos de consulta pública realizados pelo Pedefor, foi acatada pelo CNPE, e consubstanciada na Resolução CNPE nº 7, de 11 de abril de 2017.

204. Em suma, para o caso da 14ª Rodada de concessão e 3ª da Partilha, propõe-se a adoção de compromissos de conteúdo local global para a fase de exploração em blocos terrestres e marítimos, que é aquela que envolve maior risco para os concessionários; global na etapa de desenvolvimento de blocos em terra; e para “macrogrupos” (que representam as principais etapas envolvidas no projeto de desenvolvimento) nos campos marítimos. A Tabela 4 ilustra o modelo e os percentuais propostos pelo Pedefor ao CNPE.

Tabela 4- Compromissos de Conteúdo Local a serem considerados na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento da produção - R14 (terra e mar) e Partilha 3 (mar)

Localização da área	Fase de Exploração	Etapa de Desenvolvimento da Produção	
Blocos em Terra	50%	50%	
Blocos em Mar	18%	Construção de Poço	25%
		Sistema de Coleta e Escoamento	40%
		Unidade Estacionária de Produção	25%

205. 5.2 Resolução CNPE nº 07/2017, Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG e Relatório do TCU

206. Conforme analisado na seção 4.7, a Resolução CNPE nº 07/2017, a Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG do MME e os achados do Relatório da Auditoria do TCU fornecem à ANP subsídios técnicos relevantes para fundamentação da proposta de aditamento apresentada nesta Nota Técnica e equacionamento das críticas existentes ao modelo anterior.

207. Quanto à competência da ANP, na condição de órgão regulador, implementador e fiscalização da política, para apresentação de tal proposta, cabe reforçar, a partir de extrato do Relatório do TCU, a concepção de que a discricionariedade do gestor público na elaboração da política pública possui limites, devendo ser devidamente motivada e pautada por critério de efetividade, eficiência, eficácia e economicidade:

"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."

208. **5.3 Princípios da Realidade, da Isonomia, e Evolução Regulatória**

209. A administração pública deve pautar sua conduta e fundamentar suas decisões com base nos princípios constitucionais bem como nos princípios administrativos que a regem sua atuação.

210. A par dos elementos de convicção demonstrados nesta Nota Técnica, os Princípios da Realidade, da Isonomia e da Evolução Regulatória reforçam a proposta de realização de aditamento apresentada nesta Nota Técnica.

211. **Princípio da Realidade**

212. Segundo o Princípio da Realidade, não pode qualquer norma administrativa ignorar o mundo dos fatos. “Se há discordância entre determinada presunção e o que restou comprovado na prática administrativa, deve-se atentar para a veracidade das circunstâncias empíricas”.

213. O MME reconheceu na Nota Técnica nº 21/20217/DEPG/SPG o descolamento do Contrato de Partilha à realidade presente do mercado: “*hoje percebe-se que os percentuais estabelecidos à época são muito acima dos possíveis de serem realizados atualmente, conforme pode ser verificado nos percentuais estabelecidos para as rodadas a serem realizadas em 2017*”

214. Conforme analisado nesta Nota Técnica, a realidade demonstra as inconsistências e fragilidades da tabela de compromissos, bem como a insegurança jurídica ocasionada pela utilização de forma compensatória dos mecanismos de isenção e ajuste. Demonstra, igualmente, que nas atuais condições de mercado, o percentual de conteúdo local possível de ser realizado pelos Operadores é aquele estabelecido na Resolução CNPE nº 07/2017 para a 14ª Rodada de Licitações.

215. Num cenário de baixa liquidez e recessão, ignorar esta realidade produz efeitos negativos a todos os elos do mercado de E&P, bem como ao governo federal. A cláusula de conteúdo local prevista nos contratos de concessão anteriores a 14ª Rodada, dado o grau de incerteza com relação à aplicação de penalidades aos Operadores, aumenta sua percepção de risco, e pode comprometer a retomada dos investimentos e atividades no setor.

216. Não por outro motivo, o próprio MME, na Nota Técnica nº 21/20217/DEPG/SPG, sinalizou a possibilidade de “flexibilização” na interpretação dos contratos, reconhecendo que a exigência de cumprimento das regras de conteúdo local, de forma inflexível, no atual o cenário econômico atual desestimula as atividades econômicas do setor.

217. **Evolução Regulatória**

218. Conforme mencionado no item 5.1., a criação do PEDEFOR representou mudança de paradigma importante, alterando o viés punitivo da política de conteúdo local com vistas à criação de instrumentos de incentivo.

219. Após ampla discussão no âmbito do PEDEFOR, foi publicada a Resolução CNPE nº 07/2017, com as alterações no Conteúdo Local para as próximas rodadas de licitações, nas seguintes bases: (i) eliminação do compromisso de Conteúdo Local em itens e subitens, (ii) estabelecimento de percentuais mínimos de Conteúdo Local Global e por Macrogrupos, de acordo com as condições atuais de mercado, (iii) eliminação do conteúdo local como fator de apuração e julgamento das ofertas e (iv) eliminação do mecanismo de Isenção.

220. O PEDEFOR e as novas regras de conteúdo local para as próximas rodadas refletem, em grande medida, as recomendação técnicas feitas pela ANP ao longo do tempo, representando inegável evolução regulatória.

221. Isonomia

222. O Princípio da Isonomia tem assento constitucional e espraia seus efeitos para todos os segmentos da sociedade, inclusive na atuação da administração pública.

223. É entendimento da área técnica que o reconhecimento dos benefícios da evolução regulatória somente para os contratos das futuras rodadas, e para revisão do contrato de cessão onerosa, pode representar atentado ao princípio da isonomia. As críticas ao modelo anterior reconhecidas pelo CNPE, MME, ANP, TCU e Operadores exigem solução de forma isonômica para todos agentes regulados, independente do regime de contratação – concessão, cessão onerosa e partilha.

224. Quando se analisa a possibilidade da realização de aditamento contratual como meio isonômico menos disruptivo à estabilidade regulatória para correção das distorções, deve-se analisar a diferença conceitual existente entre os distintos modelos, sobretudo no regime de concessão, onde o conteúdo local integra a oferta de cada licitante no momento do certame.

225. Embora nos contratos de concessão a partir da 7^a à 13^a Rodadas o percentual de conteúdo local ofertado pelos licitantes seja um dos fatores de apuração e julgamento das ofertas, conforme analisado no item 4.3.2., o conteúdo local não tem sido fator decisivo para definição da proposta vencedora.

226. No regime de cessão onerosa, regido por contrato bilateral, celebrado entre a União e a Petrobras, conforme previsto na sua cláusula oitava, a possibilidade de renegociação dos percentuais mínimos de conteúdo local já está disciplinada no contrato, mediante aprovação prévia dos termos do acordo pelo CNPE¹².

227. No regime de partilha de produção, os percentuais mínimos de conteúdo local são previamente estabelecidos no contrato, não sendo fator de oferta na licitação o que, no entendimento do MME e da PPSA, possibilita maior flexibilidade na interpretação do contrato celebrado.

¹² Em reunião realizada em 10/10/2016, Petrobras e MME definiram que a renegociação da cláusula de conteúdo local do contrato de cessão onerosa aguardaria a definição da revisão do modelo a ser adotado para a 14^a Rodada para adoção da nova regra no aditamento contratual em andamento.

228. No entendimento da CCL, os percentuais de conteúdo local aprovados, por consenso, entre os membros do PEDEFOR, acatados pela Resolução CNPE nº 07/2017 para a 14ª Rodada de Concessão e para 3ª Rodada de Partilha, como sendo aqueles possíveis de serem realizados, conferem legitimidade à proposta de realização de aditamento, bem como oferecem critério objetivo e isonômico a ser adotado.

229. 6. Benefícios Esperados

230. 6.1 Para a ANP

231. A redução do número de modelos de conteúdo local, em especial com a possível simplificação da sistemática vigente entre a 7ª e 13ª Rodadas tem potencial de promover grande simplificação administrativa na CCL.

232. A eliminação da possibilidade de solicitação de isenção de cumprimento de conteúdo local (bem como dos mecanismos de ajuste e transferência), a simplificação da análise nos casos de AIP e CIP, e os aprimoramentos no sistema de certificação são os principais exemplos de efeitos positivos da realização de aditamento contratual para adoção das regras da 14ª Rodada de licitação.

233. O mecanismo de isenção, entendido como uma das respostas à estrutura excessivamente detalhada da tabela, não encontra fundamento em compromissos agregados, pois não se poderá alegar falta de flexibilidade na escolha das alternativas de contratação para o atendimento do conteúdo local mínimo estabelecido.

234. Desta forma, considerando a flexibilidade permitida pelo compromisso global ou por macrogrupos, não haveria mais necessidade de uma cláusula de isenção no contrato. Tal entendimento foi, inclusive, corroborado pela Resolução CNPE nº 7 de 2017.

235. A CCL avalia que optar por um modelo mais flexível em detrimento do uso recorrente de isenções é uma decisão benéfica para o mercado como um todo. A presença desta cláusula nos contratos atuais resulta em alto nível de insegurança jurídica e incertezas, tanto para os concessionários quanto para os fornecedores, e pode gerar conflitos quanto à publicidade/transparência das informações utilizadas na análise, normalmente referentes a contratos específicos.

236. A experiência da ANP com análise de pedidos de isenção também evidenciou conflitos associados à publicidade das informações que serão utilizadas na análise. A submissão do processo à consulta pública gera conflito entre a ANP e as partes interessadas relativa à exposição de informações de cunho comercial, incluindo dados estratégicos como preços e condições contratuais.

237. No entanto a não submissão dessas informações em audiência pública pode comprometer a oportunidade de o mercado fornecedor se manifestar sobre as alegações do concessionário, limitando a informação disponível para a decisão da ANP e aumentando o grau de subjetividade de sua análise.

238. Sobre esse ponto, vale a pena novamente retomar o caso de Libra, em que o SINAVAL entrou com ação judicial contra a ANP, MME e Petrobras visando a anulação do procedimento licitatório da Petrobras para contratação do afretamento da FPSO de Libra. Além da suspensão da licitação da Petrobras, o SINAVAL solicitou seu ingresso no processo como terceira parte interessada, o que, caso aceito, permitiria acesso a dados considerados sigilosos pelo proprietário das informações constantes do processo administrativo.

239. A administração pública vê-se assim, frente a um dilema complexo, que é a escolha entre a publicidade de seus atos, e o resguardo das informações sigilosas de terceiro a que têm acesso por sua condição de órgão regulador. A classificação das informações nesse caso não é trivial, e mesmo a decisão da ANP de realizar Consulta e Audiência Pública de um conjunto considerado mínimo de informações, durante a análise dos pedidos de isenção não foi suficiente, na visão do mercado fornecedor, para que as partes interessadas pudessem se informar adequadamente.

240. Quanto à análise dos casos de AIP e CIP, foi demonstrada na seção 4.6.2 toda a dificuldade envolvida na harmonização das diferentes regras, bem como na forma de declaração, quando o desenvolvimento compartilhado envolve contratos de diferentes rodadas de licitações.

241. A possibilidade de aditamento dos contratos das Rodadas 7^a a 13^a para adoção do modelo da 14^a Rodada poderia simplificar sobremaneira a análise nesses casos.

242. Quanto à certificação, acredita-se que com maior flexibilidade nos compromissos relativos ao conteúdo local, seria possível o aperfeiçoamento da regulamentação relativa à certificação de conteúdo local, hoje bastante limitada à forma de comprovação prescrita no modelo vigente.

243. Isso significaria redução de custos para fornecedores e concessionários (ambos contratantes dos serviços de certificação), além de maior possibilidade de aprimoramento da metodologia de medição, que poderia ser mais adequada aos bens de maior valor agregado da indústria.

244. 6.2 Para os Concessionários

245. A tabela adotada desde a 7^a rodada de licitações apresenta uma estrutura rígida de compromissos, que não permite a flexibilidade requerida pela dinâmica do mercado de E&P. Com o modelo de conteúdo local definido para a 14^a Rodada de Licitações, aumenta-se a flexibilidade para que os concessionários adaptem suas contratações de bens e serviços à versatilidade e dinamicidade do mercado.

246. Com a aplicação de modelos mais flexíveis, os concessionários poderão identificar e selecionar autonomamente, entre os fornecedores locais, aqueles que apresentam maior competitividade de preço, prazo e qualidade em comparação aos seus concorrentes estrangeiros, de forma a atingir o percentual exigido. Caso o

concessionário opte por importar determinado bem ou serviço, ele poderá realizar a compensação pela aquisição de outro item dentro de uma diversidade de opções na cadeia fornecedora.

247. Outro aspecto a considerar é que, na definição dos percentuais de compromisso, o valor exigido foi dimensionado com maior razoabilidade, considerando a capacidade de atendimento da indústria fornecedora.

248. Também é importante destacar, como aspecto positivo, o fim da previsão do mecanismo de isenção, que impõe elevado grau de incerteza tanto aos concessionários quanto aos fornecedores, e pode afetar negativamente as decisões de investimento, tanto dos concessionários quanto da cadeia de fornecedores.

249. Reforça-se que a previsão desta cláusula no contrato resultou no desvirtuamento e na banalização dos pedidos de isenção, que têm sido solicitados para compensar eventuais desequilíbrios de mercado e o não atingimento do percentual de conteúdo local ofertado. A previsão contratual afirma que os pedidos de isenção devem ser deferidos apenas em casos excepcionais, não sendo o instrumento adequado para promover esses ajustes.

250. Por fim, é fundamental tratar da questão das multas. A seção 4.3.3 trouxe o histórico de multas aplicadas até o momento. Conforme mencionado, apesar de se tratar de valores bastante expressivos, por serem multas relativas apenas à fase de exploração, e boa parte das fiscalizações ser relativa a rodadas anteriores à implementação integral da sistemática de certificação, a expectativa é que ainda cresçam significativamente.

251. Segundo informações do SIGEP, há atualmente 303 Blocos na Fase de Exploração, e 81 Campos na Fase de Produção. Esse é, portanto, o cardápio de novas fiscalizações a serem abertas pela ANP.

252. O Gráfico 1 mostra, para fins de comparação, em terra, o Conteúdo Local Global médio na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento por rodada (barras), e a proposta do CNPE para a 14^a Rodada (linha tracejada). O Gráfico 2 traz essas mesmas informações para ambiente marítimo.

Gráfico 1 - Comparação CL Global Médio Ofertas Vencedoras x Proposta Atual – Rodadas 1 a 13 - TERRA

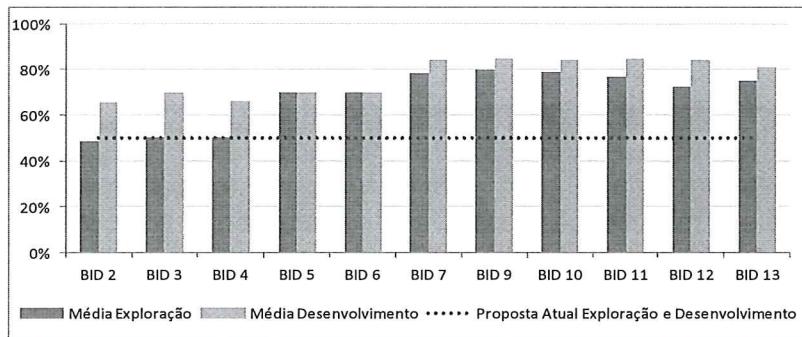
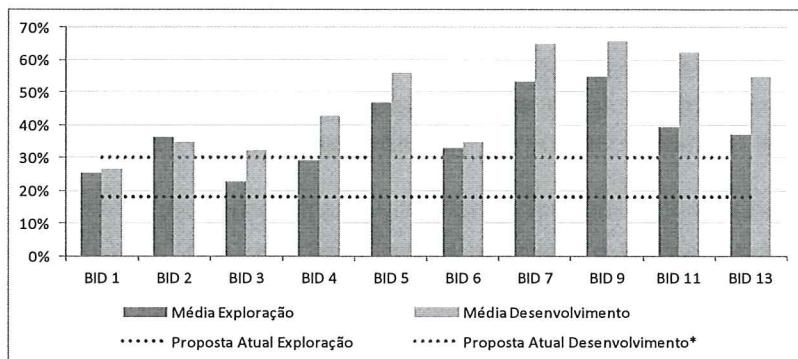


Gráfico 2 - Comparação CL Global Médio Ofertas Vencedoras x Proposta Atual – Rodadas 1 a 13 - MAR



Notas:

1 – Proposta Atual Desenvolvimento*: Considera médias dos percentuais mínimos estabelecidos para os macrogrupos
2 – No caso das Rodadas 5 e 6, os percentuais apresentados consideram apenas os globais, fixos, estabelecidos contratualmente de acordo com a qualificação operacional requerida e o ambiente. No caso dos compromissos específicos, os percentuais são, em geral, bem maiores.

253. Os valores ofertados pelos concessionários, sobretudo nas rodadas mais recentes, como se vê, são bastante superiores àqueles definidos pela Resolução CNPE nº 7/2017.

254. Tendo em vista que os valores definidos recentemente são considerados como mais aderentes à capacidade de atendimento do mercado fornecedor nacional, manter os níveis de obrigação em patamares extremamente elevados resultará apenas em mais multas, além de mais pedidos de isenção de cumprimento de conteúdo local, que deveria ter caráter excepcional, conforme discutido acima.

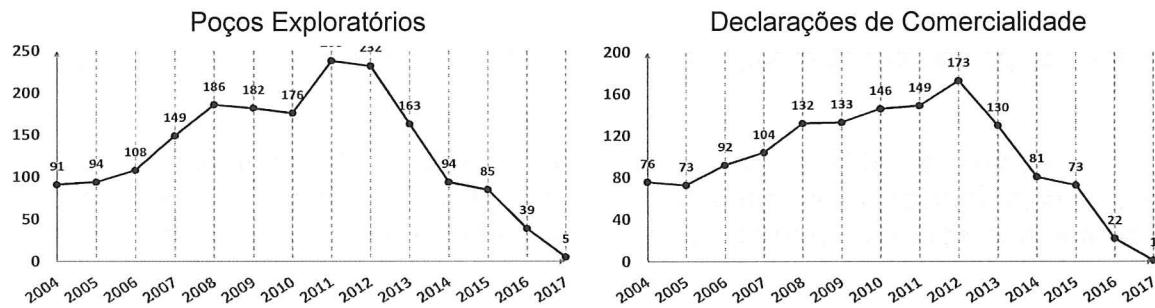
255. Vale registrar que a proposta de aditamento dos contratos anteriores pelo modelo da 14ª Rodada significaria também a adesão a uma nova fórmula de cálculo de multa, menos punitiva, também justificada pela retirada da possibilidade de solicitação de isenção de cumprimento de conteúdo local.

256. Por fim, é importante reiterar que a aplicação de multas não traz nenhum benefício à indústria de óleo e gás, e tampouco à cadeia fornecedora. Não era o objetivo da política quando da sua definição, e tampouco poderia ser em qualquer momento do tempo.

257. 6.3 Para a sociedade

258. A atividade no setor de Exploração e Produção no Brasil caiu muito nos últimos anos. A Figura 2 representa a evolução histórica recente do número de poços exploratórios perfurados, e de declarações de comercialidade feitas entre 2004 e 2017.

Figura 2- Poços Exploratórios e Declarações de Comercialidade (2004-2017)



259. O período de cinco anos sem realização de Rodadas de licitação (entre 2008 e 2013) certamente é o principal fator que justifica os números acima, e seu efeito inclusive sobre a indústria fornecedora de bens e serviços não pode ser ignorado.

260. Uma série de mudanças foi anunciada recentemente, com vistas à retomada da atividade no setor. Além da retirada da Petrobras como operador único do Pré-Sal, programas como REATE (com foco na produção em terra), Gás para Crescer, Renovabio e Combustível Brasil, são exemplos desse novo momento. A revisão das regras relativas à 14ª Rodada se enquadram também nesse contexto.

261. Outro ponto bastante relevante é a proposta de um calendário de licitações, até 2019, com o objetivo de promover a previsibilidade no mercado, dando tempo para empresas petrolíferas e fornecedores estruturarem estratégias e parcerias para participação no mercado nos próximos anos.

262. A esse potencial derivado das próximas rodadas, somam-se as projeções de investimentos relativas aos contratos em andamento. A Superintendência de Desenvolvimento da Produção (SDP) da ANP estima, com base nos dados declarados pelos operadores, que entre 2017 e 2021, cerca de 22 unidades de produção marítimas (plataformas) entrarão em produção, além de outras 24 plantas de produção em terra. Mais de 900 poços (sendo aproximadamente 300 em mar) devem ser perfurados.

263. A retomada das atividades de Exploração e Produção é fundamental para a revitalização do mercado fornecedor, ao mesmo tempo, é importante que este não seja um fator limitante do potencial da retomada.

264. Níveis de conteúdo local muito elevados podem inibir a atividade, na medida em que comprometem a rentabilidade dos projetos de E&P, podendo eventualmente gerar cancelamentos ou postergações indesejadas (como se alega para os casos de Libra e Sépia, por exemplo). Importante destacar que no cenário atual de queda de preço do barril de petróleo, a margem das empresas já foi bastante comprimida, aumentando-se a pressão pela otimização das operações.

265. A postergação de projetos, por sua vez, afeta a receita dos entes federativos, uma vez que royalties (que incidem sobre a produção) e outras participações governamentais deixam de ser arrecadadas, prejudicando a sociedade.

266. Ainda que o projeto seja efetivado com um custo maior, há impactos não apenas às empresas (menos lucro), mas também à sociedade, que arrecada menos participações governamentais cuja base de cálculo é a receita líquida, tais como a Participação Especial (concessão), o Excedente em Petróleo (partilha) e o Imposto de Renda.

267. Assim acredita-se que, com compromissos de conteúdo local mais flexíveis, e com índices mais adequados para a realidade atual, pode-se destravar investimentos que estão na margem de sua viabilidade, o que ensejará maior utilização da indústria nacional e geração de empregos.

268. Adicionalmente, ao permitir que o conteúdo local seja aferido sobre um conjunto maior de bens e serviços, são priorizadas as contratações nacionais de acordo com a competitividade dos diversos setores e fornecedores. Neste ambiente, a identificação dos setores mais competitivos ocorreria naturalmente nos processos de contratação de fornecedores, reduzindo a necessidade de ações ou revisões por parte do Governo.

269. Outro ponto importante de se reforçar é que, tendo em vista o elevado detalhamento da tabela de compromissos entre as Rodadas 7 e 13, é prática comum dos concessionários, no momento da contratação de bens ou serviços, repassarem o conteúdo local comprometido, bem como associar o pagamento de multa ao não cumprimento.

270. Assim, o não atingimento de conteúdo local em uma contratação adiciona custo a essa transação na forma de multa, desvirtuando a política de seu objetivo original, e afetando negativamente a competitividade de um bem ou serviço com parcela nacional.

271. 7. Conclusão

272. Ao longo deste documento procurou-se mostrar as principais características do modelo de compromissos de Conteúdo Local vigente entre a 7^a e a 13^a Rodada de Licitações, além dos Contratos de Cessão Onerosa e da Primeira Rodada de Partilha da Produção, e todas as dificuldades operacionais e regulatórias dele decorrentes.

273. Algumas dessas dificuldades, em verdade, tornam a aplicação de determinadas previsões contratuais questionáveis do ponto de vista operacional, técnico e jurídico, como pode ser o caso de algumas análises de pedido de isenção de cumprimento de conteúdo local, ou de ajuste de percentuais de conteúdo local comprometidos.

274. Afora a complexidade da estrutura de compromissos prevista nas tabelas de conteúdo local, outra questão importante é a falta de aderência dos percentuais de conteúdo local fixados nos contratos passados em relação à capacidade de atendimento do mercado fornecedor.

275. A tradução desse descolamento é o elevado montante de multas aplicadas acumuladas até hoje, com potencial de forte elevação, a partir do momento em tiverem início as fiscalizações relativas à Etapa de Desenvolvimento da produção, muito mais intensivas em investimentos do que a Fase de Exploração.

276. Importante registrar que as dificuldades na aplicação da sistemática são reconhecidas pela CCL desde 2009, como aponta a Nota Técnica nº 002/2009/CCL – *Distorções da Sistemática Atual de CL*.

277. Tendo em vista o novo momento relativo ao Conteúdo Local, inaugurado com a publicação, pelo CNPE, da Resolução nº 07, de 11 de abril de 2017, que traz um modelo de compromissos mais flexíveis e percentuais mais alinhados com a realidade atual do mercado, a CCL defende, por meio desta Nota Técnica, a possibilidade de adoção do novo modelo, para os contratos anteriores celebrados, por meio de aditamento contratual, para todos os concessionários que manifestem interesse nesse sentido.

278. Ainda que essa possibilidade não esteja limitada a contratos da 7^a à 13^a Rodadas de licitação, a área técnica entende serem esses os principais interessados e potenciais beneficiados da evolução regulatória proposta.

279. Além da Resolução do CNPE, outros dois documentos amparam a proposta ora apresentada pela CCL: o Relatório de Auditoria do TCU (TC 030.511/2015-1), e a Nota Técnica nº 21/2017/DEPG/SPG, ambos apresentados e discutidos em seções específicas desta Nota Técnica.

280. Sendo esta a posição da área técnica responsável, na ANP, pela fiscalização, implementação e regulamentação das diretrizes relativas ao Conteúdo Local, este documento será encaminhado para apreciação da Procuradoria Federal junto à ANP, para que seja emitido juízo quanto à legalidade da aplicação de tal proposta, já incorporada na minuta de regulamentação dos instrumentos contratuais de Isenção, Ajuste e Transferência.

Rio de Janeiro, 20 de junho de 2017.


Luciana P. Pimentel de Gay-Ger
Especialista em Regulação


Daniela Godoy Martins Corrêa
Chefe da Coordenadoria de Conteúdo Local