



SUPERINTENDÊNCIA DE CONTEÚDO LOCAL – SCL

NOTA TÉCNICA n.º 09/2018/SCL-ANP

Assunto: Consulta pública prévia para subsidiar a edição de norma que possibilite a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta exclusivamente para contratos extintos ou para fases não passíveis de aditamento dos contratos vigentes nos termos da Resolução ANP n.º 726/2018.

Referências: Nota Técnica n.º 06/2017/CCL-ANP

Nota Técnica n.º 21/20217/DEPG/SPG

Resolução ANP n.º 726/2018

Resoluções CNPE nº 07, 21 e 22/2017 e n.º 01/2018

Parecer n.º 00198/2018/PFANP/PGF/AGU

Acórdão n.º 2121/2017 – TCU – Plenário

INTRODUÇÃO

1. A política de conteúdo local é uma política pública do governo federal que visa ao incremento da participação da indústria nacional no setor de petróleo e gás natural. Por meio da cláusula de conteúdo local prevista nos contratos de concessão, partilha de produção e cessão onerosa, o operador compromete-se a realizar no Brasil a aquisição ou contratação de determinados bens e serviços para a fase de exploração e para a etapa de desenvolvimento do bloco ou campo de produção. 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.

2. Os compromissos de conteúdo local estão presentes nos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural desde a 1ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios, realizada pela ANP em 1999. Na época, as regras estabelecidas tinham conteúdo pouco específico, de modo que os operadores podiam adotar variadas metodologias para contabilizar os dispêndios em bens e serviços de conteúdo nacional. Ademais, os compromissos tinham percentual reduzido em relação ao que passou a ser estabelecido posteriormente e, além disso, não eram exigidos percentuais mínimos em setores – ou linhas de bens e serviços – específicos.

3. Desde o início da política até a Rodada 13, contudo, foram implementados mecanismos de controle e regras que ampliaram a complexidade da regulação do conteúdo local. Em especial, o modelo tornou-se mais restritivo a partir da Rodada 7. Apresenta-se, a seguir, quadro resumo das regras contratuais

relativas ao conteúdo local nas rodadas de licitações realizadas pela ANP até a Rodada 13:

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.
Rodada 2 (2000)	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 3 (2001)	Os contratos estabelecem apenas compromissos globais para a fase de exploração e para a etapa de desenvolvimento da produção.
Rodada 4 (2002)	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.
Rodadas 5 (2003)	Os contratos estabelecem apenas compromissos globais para a fase de exploração e para a etapa de desenvolvimento da produção.
Rodada 6 (2004)	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.
Rodada 7 (2005)	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.
Rodada 13 (2015)	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.
1ª e 2ª Rodadas de Acumulações	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.
	A partir da Rodada 7, a comprovação do conteúdo local passou a ser baseada em certificação de terceira parte. Houve a introdução de cartilha de conteúdo local no contrato e posterior regulamentação no formato de resolução, estabelecendo o sistema de certificação de conteúdo local.
	As duas rodadas de leilões de áreas inativas com acumulações marginais foram realizadas em 2005 e 2007.



**Marginais
(2005 e 2007)**

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.

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.

**Contrato de
Cessão
Onerosa
(2010)**

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.

**1ª Rodada de
Partilha da
Produção
(2013)**

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.

**3ª Rodada de
Acumulações
Marginais
(2015)**

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.

**4ª Rodada de
Acumulações
Marginais
(2017)**

Para esta rodada, não houve exigência de conteúdo local obrigatório.

4. Uma das principais mudanças verificadas nos contratos assinados entre a 7ª e a 13ª Rodadas de Licitação, bem como nos contratos de cessão onerosa e no primeiro de partilha, foi o estabelecimento de dois níveis de compromissos de conteúdo local, por meio da adoção de percentuais mínimos de conteúdo local tanto de forma global, para as fases de exploração e de desenvolvimento, quanto para um conjunto de itens e subitens a ser contratado pelos operadores nas duas fases.

5. Para fins ilustrativos, a estrutura de compromissos de conteúdo local dos contratos firmados 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 na 7ª Rodada. Como se vê no exemplo da Figura 1, são quase 60 linhas de compromisso - para o primeiro contrato de partilha, são mais de 70 linhas.

6. Os demais ambientes operacionais - águas profundas > 400 metros, águas rasas < 100 metros e terra - têm suas 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		
	Apoio Operacional	Apoio Logístico (Marítimo/Aéreo/Base)	15				
Desenvolvimento	55	65	Perfuração, Avaliação e Completação	Afretamento Sonda	10		
				Perfuração + Completação (obs 1)	30		
				Sistemas Auxiliares (obs 2)	55		
				Apoio Logístico	15		
				Arvore de Natal	85		
			Sistema de Coleta da Produção	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		
				Engenharia Básica	50		
			UEP	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		
				Plantas (obs 4)	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
	Motores a Diesel (até 600 hp)	90
Mecânicos Estáticos	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.

7. A tabela adotada a partir da 7ª Rodada de Licitações recebeu críticas por apresentar uma estrutura rígida de compromissos. 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 não considerou a variabilidade de projetos, tecnologias e formas de contratação.

8. 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.

9. A rigidez dos compromissos contribuiu também para a grande quantidade de pedidos de isenção (*waiver*) apresentados pelos operadores à ANP – mais de 300 até o momento -, o que se traduziu na redução do grau de segurança no ambiente em que operam os atores abrangidos pela política de conteúdo local.

10. Foi justamente o número de pedidos de isenção, inclusive, que motivou o Tribunal de Contas da União – TCU a realizar auditoria operacional a respeito da política de conteúdo local, o que resultou no Acórdão nº 3072/2016, proferido pela Corte em 30 de novembro de 2016. Ao aprofundar a análise, no entanto, o TCU, verificou “que o problema não estava concentrado apenas na falta de regulamentação do mecanismo de isenção, mas na sistemática vigente da PCL [política de conteúdo local]”.

11. Alguns trechos do relatório do TCU são destacados a seguir:

“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".

12. Como se vê, o relatório do TCU preocupa-se, também, com a questão das multas. Até o momento, foram fiscalizados 448 blocos exploratórios, dos quais 154 – ou seja, cerca de 35% dos casos - geraram multas pelo descumprimento do conteúdo local contratual. A Tabela 1 traz um retrato dessa situação.

Tabela 1 - Histórico fiscalizações de conteúdo local

Rodada	Fiscalizações (A)	Multas (B)	(B)/(A)
1	12	0	0%
2	17	0	0%
3	23	0	0%
4	11	1	9,1%
5	83	23	27,7%
6	102	61	59,8%
7	154	59	38,3%
9	21	8	38,1%
10	2	2	100%
11	5	0	0%
AM1	14	0	0%
AM2	4	0	0%
TOTAL	448	154	34,4%

Fonte: ANP

13. As multas aplicadas por rodada ajudam a explicar a evolução da sistemática relativa ao conteúdo local. 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.

14. 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.

15. 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 em fase de transição para o sistema de certificação por terceira parte, o que pode ter elevado os percentuais de conteúdo local nesses casos.

16. A meta da ANP para este ano é fiscalizar todos os blocos que já encerraram a fase de exploração e iniciar a fiscalização dos campos que concluíram a etapa de desenvolvimento. Ou seja, apesar de já se tratarem 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 esses ainda cresçam significativamente à medida que avançar o plano de fiscalização.

17. A aplicação de multas não traz nenhum benefício à indústria de óleo e gás, e tampouco à cadeia fornecedora. O propósito da penalidade no âmbito da política de conteúdo local é induzir ao comportamento adequado dos agentes – vale dizer, que os operadores adquiram bens e serviços nacionais, de forma a gerar emprego, investimento, tecnologia e impostos no Brasil.

18. Antes mesmo do relatório do TCU já se reconhecia a pertinência de aprimorar a política de conteúdo local. Foi nesse sentido, por exemplo, a edição do Decreto n.º 8.637, de 15 de janeiro de 2016, que criou o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural - Pedefor.

19. As discussões que tiveram lugar no Pedefor levaram o Programa a propor ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, por meio da Resolução nº 01/2017, um conjunto de regras de conteúdo local para rodadas de licitações vindouras, que continuaram a ser adotadas nas seguintes, nestes termos, posteriormente ratificados pela Resolução nº 07/2017 do CNPE:

a) 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.

b) 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.

c) Para a Terceira Rodada de Partilha de Produção:

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.

d) 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.

20. Em suma, para a 14ª Rodada de Concessão e para 3ª Rodada de Partilha foram adotados 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 na forma de “macrogrupos” (que representam as principais etapas envolvidas no projeto de desenvolvimento) nos campos marítimos. A Tabela 2 ilustra o modelo e os percentuais propostos pelo Pedefor e aprovados pelo CNPE para ambas as licitações e que também foram adotados nas Rodadas seguintes.

Tabela 2 - 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%

21. A ANP considerou o novo modelo aprovado pelo CNPE uma evolução regulatória, tendo como pressupostos autorizadores (i) o consenso obtido no âmbito do Pedefor, 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 14ª Rodada, (iv) o reconhecimento do Ministério de Minas e Energia – MME – na Nota Técnica nº 21/20217/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 de inconsistências na política de conteúdo local.

22. Nessas condições, a ANP - tendo por base a Resolução CNPE nº 1/2018, que permitiu a adoção de exigências de conteúdo local distintas daquelas vigentes nos contratos passados, desde que os percentuais não fossem inferiores àqueles previstos na Resolução CNPE nº 7/2017 – editou a Resolução ANP nº 726/2018, possibilitando aos operadores aderir ao novo modelo.

23. A aderência ao novo modelo foi definida como facultativa, a critério exclusivo dos operadores, mediante celebração de aditamento da cláusula de conteúdo local dos contratos, com adoção da redação aprovada para o contrato de concessão da 14ª Rodada, não acarretando novação dos contratos originais celebrados e das garantias prestadas.

24. De acordo com a Resolução ANP nº 726/2018, os novos compromissos de conteúdo local nos contratos aditados passam a ser os seguintes: os projetos em terra terão percentual mínimo de conteúdo local de 50% tanto para a fase de exploração quanto para a etapa de desenvolvimento; já os projetos no mar terão percentual mínimo de 18% na fase de exploração e, na etapa de desenvolvimento, de 25% para construção de poço, 40% para coleta e escoamento e três segmentos para unidade estacionária de produção - 40% em engenharia, 40% em máquinas e equipamentos e 40% em construção, integração e montagem.

25. Espera-se significativo benefício decorrente dos aditamentos, como a redução do número de modelos de conteúdo local, em especial com a possível simplificação da sistemática vigente entre a 7ª e 13ª Rodada, a simplificação da análise nos casos de AIP e CIP, o aprimoramento do sistema de certificação e o fim dos mecanismos de isenção e ajuste, que impõem elevado grau de incerteza e podem afetar negativamente as decisões de investimentos tanto dos concessionários quanto dos fornecedores.

26. Com a aplicação de modelo mais flexível os concessionários poderão também 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, será possível compensar essa importação pela aquisição de outro item com conteúdo local, considerando a diversidade de opções na cadeia fornecedora.

27. Não obstante, por limitação de ordem jurídica, expressa no Parecer nº 00198/2018/PFANP/PGF/AGU, não foi possível facultar o aditamento de contratos encerrados ou com efeito para fases encerradas dos contratos vigentes.

28. A referida limitação atinge, de acordo com levantamento preliminar realizado por esta Superintendência, compromissos de conteúdo local referentes a 272 blocos exploratórios e 120 campos de produção cuja etapa de desenvolvimento já foi encerrada. Dessa forma, todos os benefícios decorrentes da possibilidade de aditamento dos contratos nos termos da Resolução ANP n.º 726/2018 serão inaplicáveis a 392 casos.

ANÁLISE

29. Apesar da limitação jurídica que restringe a possibilidade de aditamento dos contratos às fases não encerradas, o contexto que levou à proposição do aditamento para as fases vigentes é o mesmo em que os operadores atuaram durante a execução das fases já encerradas. As dificuldades enfrentadas foram rigorosamente as mesmas. Assim é que se propõe possibilitar a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta – TACs **relativos aos contratos extintos ou às fases não passíveis de aditamento dos contratos vigentes**.

30. O TAC é instrumento previsto no §º 6 do art. 5º da Lei n.º 7.347/1985, denominada Lei da Ação Civil Pública, e utilizado por diversos órgãos públicos justamente naquelas situações em que a mera aplicação de sanções não se mostra a melhor opção para a sociedade.

31. No caso presente, propõe-se que as aquisições de bens e serviços nacionais que deixaram de ser feitas no momento e na forma estabelecidos no contrato possam ser efetivadas em nova janela temporal. Em outras palavras, é dar cumprimento ao objetivo original da política que, repita-se, não é gerar multas, mas demanda de bens e serviços no País, com os benefícios resultantes dessas aquisições.

32. Para tanto, propõe-se a edição de resolução específica a ser elaborada pela ANP após a análise das contribuições recebidas em consulta prévia, procedimento recomendável em razão da complexidade do tema.

33. A regularidade da aplicação do TAC em caso semelhante foi analisada pelo TCU no âmbito da Tomada de Contas n.º 022.280/2016-2, com decisão substanciada no Acórdão n.º 2121/2017 – TCU – Plenário, em sessão do dia 27 de setembro de 2017. Na ocasião, concluiu o TCU por:

“(…)

9.3. dar ciência à Anatel de que:

9.3.1. este Tribunal não vislumbra óbice à celebração do TAC objeto desta representação, a ser possivelmente firmado com a empresa Telefônica Brasil S/A, desde que atendidas todas as determinações e sanadas as questões suscitadas nas oitivas contidas neste acórdão e que serão objeto de nova apreciação pelo TCU;

8

7

9.3.2. não existe, de modo geral, impedimento à pactuação de TAC pela Anatel, visto que os atos da agência independem de pronunciamento do Tribunal de Contas da União, salvo no caso de ajustes acompanhados por esta Corte e que sejam objetos de deliberação expressa e específica em sentido contrário;

9.3.3. tendo em vista a baixa efetividade na arrecadação de multas aplicadas pela Anatel, tanto no âmbito administrativo quanto na fase de execução fiscal, a celebração de TAC pela agência com previsão de conversão de multas em apuração por obrigações de investimentos atende ao interesse público, desde que precedida de estudos técnicos sólidos, da definição fundamentada do ajuste de conduta pretendido e do rol de obrigações assumidas, e de análise de custo-benefício do instrumento;

9.4. determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, com relação a todos os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) a serem assinados pela agência, inclusive os já aprovados pelo Conselho Diretor, que:

9.4.1. somente aprove em definitivo termos de ajustamento de conduta após analisar previamente a admissibilidade de cada Procedimento de Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado) a ser incluído no TAC e o impacto causado por cada um deles nas condições e nos valores que compõem o instrumento, em atenção aos arts. 7º, 9º, 13, incisos II, VI e VII, da Resolução-Anatel 629/2013 (RTAC), ao art. 40 da Lei 9.472/1997 (LGT), e ao art. 2º, caput e inciso VII, da Lei 9.784/1999, que dispõe sobre o princípio da motivação como exigência de indicação de pressupostos de fato e de direito que determinam decisões em atos da Administração Pública (seção II.1.2 do voto condutor deste acórdão);

9.4.2. estabeleça, em atenção ao interesse público e com fundamento nos arts. 3º, 13, incisos I, III e V, 15, incisos III e IV, 16 e 17 da Resolução-Anatel 629/2013 (RTAC), se ainda não o tiver feito, cláusulas com pontos de controle periódicos ao longo da vigência do TAC, mediante metas intermediárias para cada indicador e/ou índice utilizado para mensuração do Índice Geral da Qualidade (IGQ), com a previsão de aplicação de sanções por descumprimentos dessas metas parciais e em caso de retrocessos persistentes, não transitórios, em relação aos patamares verificados quando da celebração do instrumento, a fim de prevenir o risco de mascaramento de resultados de indicadores negativos com positivos, na média (seção III.4 do voto condutor deste acórdão);

9.4.3. garanta que a soma das sanções aplicáveis à operadora em casos de descumprimento de cada compromisso adicional do TAC, incluindo as multas diárias e a execução do Valor de Referência do item, seja superior ao montante previsto de investimentos para aquele item, sendo superior inclusive ao investimento previsto antes da aplicação do fator de redução de desigualdades sociais e regionais e de execução de projetos estratégicos previsto no art. 19, §§ 2º e 3º da Resolução-Anatel 629/2013 (RTAC), quando for adotado, em razão de a situação atual permitir uma possível falta de efetividade do TAC decorrente de sistema de incentivos econômicos possivelmente desequilibrado, em atenção aos princípios da eficiência, da finalidade e do interesse público, previstos no art. 36 da Resolução-Anatel 612/2013 (Regimento Interno da Anatel) e nos arts 19 e 38 da Lei 9.472/1997 (LGT), bem como as finalidades dos arts. 3º, 15, incisos III e IV, 16, 17 e 18 da Resolução-Anatel 629/2013 (RTAC) (seções VI.1 e VII.2.2 do voto condutor deste acórdão);

9.4.4. estabeleça, em cada minuta definitiva de TAC a ser aprovada ou no respectivo Manual de Acompanhamento e Fiscalização, todas as condições iniciais necessárias para o devido acompanhamento dos compromissos previstos no acordo e para garantir a segurança jurídica do TAC, em atenção aos arts. 13, incisos I a VII, e 24, da Resolução-Anatel 629/2013 (RTAC), e com os princípios do interesse público, da eficiência e da segurança jurídica previstos no art. 36, parágrafo único, da Resolução-Anatel 612/2013 (Regimento Interno da Anatel) c/c o art. 38 da Lei 9.472/1997 (LGT), contendo necessariamente, salvo limitação técnica devidamente justificada (seção VII.2.1 do voto condutor deste acórdão):

9.4.4.1. a relação final de processos administrativos (Pado) incluídos no TAC;

9.4.4.2. a situação atualizada de cada compromisso a ser firmado, com o detalhamento da condição qualitativa e quantitativa de cada uma das metas previstas, no momento da assinatura do TAC;

9.4.4.3. as metas e os marcos temporais de avaliação de cada um dos compromissos previstos, com o maior nível de objetividade e de detalhamento possível;

9.4.5. delimite clara e previamente o objeto dos TAC que firmar, por meio de obrigações e projetos definidos em seus aspectos essenciais, específicos e suficientemente completos, vedando-se a alteração unilateral por parte da operadora quanto ao objeto do ajustamento de conduta e dos compromissos adicionais, sem prejuízo de alterações bilaterais e consensuais, devidamente instruídas sob os aspectos técnicos e legais por parte da Anatel, nos termos dos arts. 13, incisos I, II, III e VII, 17 e 18, com seus respectivos incisos e parágrafos, da Resolução-Anatel 629/2013 (RTAC), e à luz dos princípios administrativos da razoabilidade, proporcionalidade, interesse público, eficiência, moralidade e segurança jurídica (seção VII.1.3 do voto condutor deste acórdão);

9.4.6. em atenção à decisão do Conselho Diretor da Anatel nos termos da Análise nº 68/2017, não admita como compromissos adicionais em TAC as ações, atividades e investimentos que já tenham sido realizados pelas operadoras ou que estejam em andamento no momento da assinatura do instrumento, com vistas a garantir o interesse público do ajuste e a sua efetividade (seção VII.3.6 do voto condutor deste acórdão);

(...)"

34. Nessas condições, apresentam-se como principais pressupostos para a possibilidade de TAC proposta pela ANP – **exclusivamente, repita-se, para contratos extintos ou para fases não passíveis de aditamento dos contratos vigentes nos termos da Resolução ANP n.º 726/2018** – os seguintes:

- a) Os compromissos só poderão ser firmados após a apuração pela ANP do valor das multas devidas pelo descumprimento dos compromissos de conteúdo local originalmente previstos nos contratos;
- b) Os compromissos a serem firmados deverão ter valor superior ao valor das multas que lhes derem origem;
- c) Os compromissos deverão ser objetivos e mensuráveis e conter metas intermediárias com respectivas sanções por eventual descumprimento;

- d) A soma das sanções aplicáveis em caso de descumprimento de cada compromisso do TAC deverá ser superior ao montante previsto de investimento para o item e ao compromisso originalmente previsto no contrato e descumprido; e
- e) Parte significativa das multas deverá ser paga à vista no ato de celebração do TAC.

35. Em razão das especificidades da situação de cada concessionário, os compromissos a serem previstos nos TACs deverão ser avaliados caso a caso, desde que cumpram a finalidade original da política de conteúdo local. Entre os compromissos a serem potencialmente adotados, propõe-se os seguintes exemplos:

- a) Realização de aquisições sísmicas adicionais às originalmente previstas, com conteúdo local;
- b) Revitalização de campos de produção não submetidos a compromissos contratuais de conteúdo local, como os da Rodada Zero, com utilização de bens e serviços nacionais; e
- c) Aquisição de bens e serviços nacionais para exportação.

36. Em todos os casos, o quantitativo de aquisição de bens e serviços e o seu valor estimado devem ser estabelecidos de forma objetiva, bem como o cronograma de execução e comprovação das aquisições. Não se poderá admitir compromisso genérico nem aquele derivado de outras obrigações contratuais, como da Cláusula de P,D&I.

37. O objetivo da consulta prévia proposta é conhecer a opinião da sociedade sobre a possibilidade de celebração dos TACs e a melhor forma de implementá-los, tendo em conta os pressupostos e o contexto expostos. Em especial, seria intenção da Agência receber comentários sobre:

- a) Os compromissos que podem ser objeto do TAC e como formatá-los, mensurá-los e cobrá-los;
- b) Os prazos máximos que devem ser definidos para execução dos compromissos previstos no TAC e se esses prazos devem ter relação com o volume ou o valor dos compromissos firmados em cada caso;
- c) A necessidade de que a concessionária que solicite a celebração de TAC possua pelo menos um contrato de exploração e produção de petróleo e gás natural vigente;
- d) A necessidade de se estabelecer uma relação entre o patrimônio líquido da concessionária e os compromissos assumidos no TAC e em que termos;

- e) Considerando que os direitos de cada bloco exploratório e campo de produção são detidos muitas vezes por consórcios formados por diversas empresas em variados percentuais de participação, 1) a forma de se proceder à individualização das obrigações de cada consorciado em um contrato, de modo a que seja mensurado o montante dos compromissos a serem firmados por cada consorciado, e 2) a forma de se definir os compromissos de cada consorciado no TAC quando houver a intenção de que esses compromissos sejam referentes a blocos ou campos com direitos de exploração detidos por consórcio diferente daquele que detinha os direitos sobre o bloco ou campo em que o compromisso de conteúdo local original foi descumprido;
- f) O percentual das multas que deve ser pago à vista no ato de celebração do TAC; e
- g) Outras questões que devem ser abordadas na eventual edição de norma autorizadora da possibilidade de celebração dos TACs propostos.

CONCLUSÃO

38. O modelo de compromisso de conteúdo local tornou-se crescentemente complexo desde o início da política, em 1999. Em especial, os contratos resultantes das Rodadas 5 a 13 se provaram de difícil cumprimento, dados os elevados percentuais estabelecidos, as linhas com itens e subitens específicos e o grande quantitativo de multas efetivamente aplicadas pela ANP nos processos de fiscalização executados.

39. Reconhecendo os problemas identificados, o CNPE determinou a adoção de novo modelo, mais simples e racional, para os certames realizados após a Rodada 13. Na mesma linha, o CNPE também permitiu a adoção de exigências de conteúdo local distintas daquelas vigentes nos contratos passados, o que resultou na Resolução ANP n.º 726/2018 e na possibilidade de aditamento dos contratos vigentes com fases não encerradas para que esses possam incorporar os aprimoramentos resultantes da evolução regulatória.

40. Por limitação de ordem jurídica, contudo, a evolução regulatória não pode ser aplicada a contratos extintos ou a fases já encerradas, muito embora o contexto fático e os fundamentos que justificaram o aditamento dos contratos vigentes sejam os mesmos que justificariam a mudança de modelo para os demais contratos. Assim, propõe-se que esses casos não contemplados pelo aditamento sejam tratados por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, de adoção facultativa pelos concessionários.

41. Para adoção dos Termos de Ajustamento de Conduta é recomendável a edição de Resolução específica, que discipline as condições para sua celebração e o rito processual a ser adotado.

*Y**

42. Dada a complexidade do tema e a necessidade de se definir questões como as expostas no parágrafo 37 desta Nota Técnica, propõe-se a realização de consulta prévia, de modo a possibilitar já nesta etapa inicial do processo que a sociedade ofereça subsídios quanto à decisão de editar – ou não – a referida Resolução, bem como em relação aos termos desse eventual normativo.

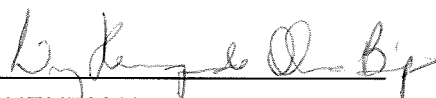
Rio de Janeiro, 24 de julho de 2018.



ANDRÉ GISERMAN

Superintendente-Adjunto de Conteúdo Local

De Acordo. Proceda-se à abertura de processo administrativo e proposta de ação com vistas a submeter a matéria à deliberação da Diretoria Colegiada.



LUIZ HENRIQUE DE OLIVEIRA BISPO

Superintendente de Conteúdo Local