

# **Avaliação do impacto da Resolução nº 726, de 11 de abril de 2018, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis sobre a Política de Conteúdo Local**

**Autor: Carlos Eduardo Dias Pereira**

Orientador: César Costa Alves de Mattos

Coletânea de Pós-Graduação

**Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação (CDR)**

Volume 1



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**MINISTROS**

Bruno Dantas (Presidente)

Vital do Rêgo (Vice-Presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz

Jorge Oliveira

Antonio Anastasia

Johnathan de Jesus

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETOR-GERAL**

Adriano Cesar Ferreira Amorim

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Leonardo Lopes Garcia

**COORDENADORES PEDAGÓGICOS**

Ana Carolina Dytz Fagundes de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

**Avaliação do impacto da Resolução nº 726, de 11 de abril de 2018, da  
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis sobre a  
Política de Conteúdo Local**

**Carlos Eduardo Dias Pereira**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista Controle da Desestatização e da Regulação.

**Orientador(a):** Prof. César Costa  
Alves de Mattos

**Banca examinadora:** Leonardo  
Lopes Garcia

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

DIAS PEREIRA, Carlos Eduardo. **Título:** Avaliação do impacto da Resolução nº 726, de 11 de abril de 2018, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis sobre a Política de Conteúdo Local. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Carlos Eduardo Dias Pereira

TÍTULO: Avaliação do impacto da Resolução nº 726, de 11 de abril de 2018, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis sobre a Política de Conteúdo Local.

GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedida ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Carlos Eduardo Dias Pereira  
carlosed@tcu.gov.br

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Dias Pereira, Carlos Eduardo

Título: Avaliação do impacto da Resolução nº 726, de 11 de abril de 2018, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis sobre a Política de Conteúdo Local/Carlos Eduardo Dias Pereira. – Brasília: ISC/TCU, 2023.  
(Monografia de Especialização)

1. Controle da Desestatização e da Regulação. 2. Tema  
2. 3. Tema 3. I. Título.

CDU 02  
CDD 020

# Avaliação do impacto da Resolução nº 726, de 11 de abril de 2018, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis sobre a Política de Conteúdo Local

**Autor: Carlos Eduardo Dias Pereira**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Controle da Desestatização e da Regulação realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista em Controle da Desestatização e da Regulação.

Brasília, 16 de março de 2023.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Prof. César Costa Alves de Mattos  
Orientador  
Câmara dos Deputados

---

Leonardo Lopes Garcia  
Avaliador  
Tribunal de Contas da União

Dedico esse trabalho à esposa Ivone Costa Dias e aos filhos Guilherme Dias, Marcelo Dias e Eduardo Dias. Também aos manos Orlando, Janet e Denilson Dias.

## Agradecimentos

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para o sucesso desse momento, em especial os componentes do *Chat* “João Sem Braço” Claudionor Nunes, Diogo Barcellos e Leandro Fernandes pelas valiosas trocas de contribuições ao longo do curso.



## Resumo

A Política de Conteúdo Local (PCL) para o setor de petróleo e gás é uma política do governo federal para o fortalecimento da indústria brasileira de bens e serviços da cadeia produtiva do setor. A parcela do investimento em bens e serviços nacionais é tida como conteúdo local. O que se observou é que o operador, após adquirir a concessão e iniciar os trabalhos, entrava com solicitação ao órgão regulador para alcançar a exoneração, isenção ou dispensa do cumprimento do compromisso de conteúdo local, em razão de dificuldade de cumprimento das exigências. O termo *waiver* é empregado para denominar o instrumento jurídico utilizado para esse fim. Atingido um nível crítico dessas solicitações - e após longo debate público -, surgiu a Resolução-ANP nº 726, de 11/4/2018, que estabeleceu critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à isenção de cumprimento da obrigação de Conteúdo Local, bem como as regras gerais dos Ajustes de percentual de Conteúdo Local comprometido e das Transferências de Excedente de Conteúdo Local. O presente trabalho pretende avaliar o impacto da RANP 726/2018 sobre a Política de Conteúdo Local que veio para distensionar as relações contratuais do setor, mas, ao mesmo tempo, provocou fissuras junto aos defensores da indústria nacional. O protecionismo institucionalizado (sindicatos, associações etc.) fincou barreiras contra essa regulação setorial podendo fazer com que o instrumento legal não seja adequadamente compreendido e não propriamente utilizado. Avaliar-se-á os instrumentos dessa medida e se foram cumpridos razoavelmente seu objetivo de proteger e distensionar as relações do setor em questão.

**Palavras-chave:** Política de Conteúdo Local; Petróleo e Gás; Resolução 726/2018; *waiver*; ANP; TCU.

## Abstract

The Local Content Policy (LCP) for the oil and gas sector is a policy of the federal government for strengthening the Brazilian industry of goods and services in the production chain of the sector. The share of investment in national goods and services is considered as local content. What was observed is that the operator, after acquiring the concession and starting the work, entered with a request to the regulatory body to achieve the exemption, exemption or exemption from compliance with the commitment of local content, due to the difficulty of complying with the requirements. The term waiver is used to name the legal instrument used for this purpose. Reached a critical level of these requests - and after long public debate - resolution-ANP nº 726 of 4/11/2018 was reached, which established criteria, requirements and procedures applicable to the Exemption from compliance with the Local Content obligation, as well as the general rules of the Percentage Adjustments of Committed Local Content and Local Content Surplus Transfers. This paper aims to evaluate the impact of RANP 726/2018 on the Local Content Policy that came to distension the contractual relations of the sector, but at the same time caused fissures with the defenders of the national industry. Institutionalized protectionism (trade unions, associations, etc.) has imposed barriers against this sectoral regulation and may cause the legal instrument not to be properly understood and not properly used. The instruments of this measure shall be assessed and whether its objective of protecting and distensioning the relations of the sector concerned has been reasonably fulfilled.

**Keywords:** Local Content Policy; Oil and Gas; Resolution 726/2108; waiver; ANP; TCU.

## Lista de figuras

Figura 1 - Exigências da 7ª Rodada para a fase de Exploração (Águas profundas > 400m) .....	39
Figura 2 - Exigências da 11ª Rodada para a fase de Exploração (Águas profundas > 400m) .....	39
Figura 3 - Comparativo entre custo de capital para projetos <i>upstream</i> no Brasil e no mundo .....	42
Figura 4 - Comparação entre custos globais e nacionais (Projetos <i>Offshore</i> e Materiais <i>Subsea</i> ) .....	43
Figura 5 - Comparativo entre a quantidade de CGT entregue por empregado no Brasil e no mundo .....	45
Figura 6 - Dólar gasto por CGT no Brasil e no mundo (navios petroleiros na imagem de cima e navios de abastecimento na parte de baixo).....	46

## Lista de gráficos

Gráfico 1 - Pedidos de isenção e ajustes em conteúdo local.....	54
Gráfico 2 - Pedidos de isenção e ajustes concluídos.....	55
Gráfico 3 - Histórico do estoque de pedidos de isenção e ajustes.....	56
Gráfico 4 - Fiscalizações dos compromissos de conteúdo local de 2009 a 2021, por bloco.....	57
Gráfico 5 - Fiscalizações dos compromissos de conteúdo local de 2009 a 2021, por campo.....	58

## Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CL	Conteúdo Local
CNP	Conselho Nacional do Petróleo (extinto)
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
ISC	Instituto Serzedello Corrêa
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços)
MME	Ministério das Minas e Energia
PCL	Política de Conteúdo Local
PEDEFOR	Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural
Petrobras	Petróleo Brasileiro S/A
PROMINP	Programa de Mobilização da Indústria do Petróleo e Gás Natural
TCU	Tribunal de Contas da União

## Sumário

<b>1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>15</b>
<b>2.</b>	<b>Problema e justificativa .....</b>	<b>19</b>
2.1.	Problema.....	19
2.2.	Justificativa.....	22
<b>3.</b>	<b>Objetivos .....</b>	<b>25</b>
3.1.	Objetivo geral.....	25
3.2.	Objetivos específicos .....	25
<b>4.</b>	<b>Metodologia.....</b>	<b>26</b>
<b>5.</b>	<b>Desenvolvimento .....</b>	<b>27</b>
5.1.	A Política de Conteúdo Local .....	27
5.1.1.	Funcionamento.....	27
5.1.2.	Programa de Mobilização da Indústria do Petróleo e Gás Natural - PROMINP .....	29
5.1.3.	Programa Inova Petro .....	29
5.1.4.	Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural – PEDEFOR.....	30
5.2.	Fiscalizações do TCU .....	31
5.2.1.	Acórdão 2.815/2012-TCU-Plenário .....	31
5.2.2.	Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário .....	33
5.3.	A Resolução ANP nº 726, de 11 de abril de 2018.....	50
<b>6.</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>59</b>
<b>7.</b>	<b>Referências.....</b>	<b>66</b>

## 1. Introdução

Desde a criação da criação da agência específica para o setor de petróleo por meio da Lei nº 9.478/1997 (Agência Nacional do Petróleo – ANP) e o consequente início das rodadas de licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural, em 1999, já se tem a primeira exigência de Conteúdo local – CL por meio da Cláusula de Conteúdo Local dos contratos de concessão (CGU, 2020).

Durante a licitação, a oferta de valores na forma de bens e serviços adquiridos de empresas brasileiras para as atividades de exploração e desenvolvimento da produção constituía percentual para determinação da oferta mais vantajosa para aquisição dos blocos em oferta. Ou seja, esse percentual fazia parte da própria licitação vigorando esse modelo até a Quarta Rodada de Licitações, em 2002.

Na Quinta Rodada (2003), o CL deixou de fazer parte da oferta licitante; o edital já passou a exigir percentuais mínimos e diferenciados para cada bloco em oferta.

E surge também, por meio do Decreto nº 4.925, de 19/12/2003, o PROMINP (Programa de Mobilização da Indústria do Petróleo e Gás Natural), por meio do qual o Governo Federal, por intermédio do Ministério das Minas e Energia e da Petrobras, instituiu um órgão de governança no setor para coordenar ações e impulsionar o desenvolvimento da indústria de fornecedores sobre bases competitivas e sustentáveis.

O referido programa se estruturou para atuação em três áreas principais: qualificação, inovação tecnologia/desenvolvimento e política industrial, em um abrangente conjunto de iniciativas, com a participação de operadoras, associações empresariais, federações da indústria e governo, materializando-se em um fórum permanente de discussões para o alcance de objetivos voltados para a indústria nacional de petróleo e gás natural.

A partir da Sétima Rodada, em 2005, foram instituídas faixas de percentuais mínimos e máximos de CL e a introdução de planilhas com itens e subitens, em que a operadora ofertante poderia alocar pesos e percentuais em cada um dos referidos itens. E a medição do CL passou a ser feita por empresas habilitadas pela ANP (certificadoras). A ANP voltou diretamente a esse processo de fiscalização no período de 2011-2019, gerando um total de 164 multas e valor total recolhido de cerca de R\$ 398,9 milhões.

O que se percebe nesse período são as dificuldades enfrentadas pelas empresas do ramo de petróleo em cumprir os índices de CL, oportunidade em que enfrentavam atrasos nas entregas de equipamentos, bem como custos elevados para privilegiar a indústria nacional. Em consequência disso aumentou a aplicação de multas e, de outro lado, houve também aumento nos pedidos de isenção (*waiver*) do cumprimento de compromisso de conteúdo local.

Todo esse cenário demonstrava uma incompatibilidade entre as regras de Conteúdo Local e a realidade da contratação de bens e serviços, refletindo-se na paralisação de diversos projetos de exploração e desenvolvimento de novos campos. Em suma, a PCL nos moldes em que se encontrava se propunha a alcançar objetivos muito abrangentes, estabelecendo metas muito elevadas em todos os segmentos tecnológicos necessários para desenvolver um sistema de produção, em vez de focar nos segmentos estratégicos e de maior potencial.

Paralelamente, as intermediações governamentais também não deram certo. O programa Inova Petro lançado em 2012 para desenvolver fornecedores brasileiros para a cadeia produtiva da indústria de petróleo e gás natural, mesmo sob a coordenação da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e apoio técnico da Petrobras, não decolou. Teve baixíssima execução de projetos.

O PROMINP também foi pelo mesmo caminho. Com o agravamento da crise econômica no setor a partir de 2014, o programa foi então descontinuado e definitivamente revogado posteriormente por meio do Decreto 10.087, de 5/12/2019.

Enfrentando esse cenário adverso, por meio do Decreto nº 8.637, de 15/01/2016, foi instituído o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural – PEDEFOR. O artigo 1º define os objetivos do programa: elevar a competitividade de fornecedores (inciso I); estimular a engenharia nacional (inciso II); promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos (inciso III); ampliar a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no País (inciso IV); ampliar o nível de conteúdo local dos fornecedores já instalados (inciso V); estimular a criação de empresas de base tecnológica.

O Programa possuía representantes da Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério das Minas e Energia, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, ANP, BNDES e



FINEP. Constituiu-se em excelente janela de oportunidade para o aperfeiçoamento da Política de Conteúdo Local, tendo em vista que envolvia, de forma coordenada, atores de diversas pastas ministeriais com visões e interesses nem sempre convergentes.

Os índices mínimos de Conteúdo Local exigidos para as rodadas de licitação de blocos passaram a ser tratadas no âmbito do PEDEFOR, cuja Secretaria-Executiva estava a cargo do então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), com participação ativa do Ministério das Minas e Energia (MME).

Com a assunção do novo governo federal (gestão 2019-2022), por intermédio da Medida Provisória 870/2019 (convertida na Lei 13.844/2019), o MDIC, juntamente com os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e do Trabalho foram transformados no, à época, Ministério da Economia. Pouco tempo depois, por conta do Decreto 10.087/2019, o PEDEFOR foi extinto.

Cobra relevo ainda mencionar que, por meio do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, o Tribunal de Contas da União realizou trabalhos de auditoria operacional com objetivo de avaliar a sistemática da Política de Conteúdo Local, bem como as implicações e os impactos na indústria nacional de petróleo e gás natural decorrentes da ausência de regulamentação do instrumento de *waiver*, cujo relatório apontou os seguintes achados:

- (i) a Política de Conteúdo Local (PCL) não está inserida no contexto de uma política industrial, não tem prazo de vigência determinado e não possui métricas ou indicadores que possam mensurar objetivamente seus resultados;
- (ii) fragilidade metodológica para a definição dos índices mínimos de conteúdo;
- (iii) a sistemática atual da PCL apresenta distorções graves;
- (iv) a PCL impõe elevados custos ao setor de Petróleo e Gás; e
- (v) a ANP não regulamentou o funcionamento do mecanismo de *waiver*. Os

autos foram, então, relatados e discutidos na Sessão de 30/11/2016, mediante o Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, relator José Múcio Monteiro, decidindo-se em formular diversas determinações e recomendações à ANP e ao MME.

À Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), em especial, determinou que normatizasse critérios claros e objetivos sobre a aplicabilidade do instrumento de *waiver*, fundamentado em estudos que

esclarecessem os impactos da regulamentação, inclusive sobre os pedidos já protocolados na agência.

Em atendimento ao acórdão supra, foi publicada a Resolução-ANP nº 726, de 11/4/2018, cuja ementa é o seguinte:

Estabelece os critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à Isenção de cumprimento da obrigação de Conteúdo Local, bem como as regras gerais dos Ajustes de percentual de Conteúdo Local comprometido e das Transferências de Excedente de Conteúdo Local relativos aos Contratos para exploração e produção de petróleo e gás natural de Concessão a partir da Sétima até a Décima Terceira Rodada de Licitações, de Cessão Onerosa, da Primeira Rodada de Partilha de Produção, e o Contrato da Segunda Rodada de Partilha de Produção referente à área unitizável adjacente a Gato do Mato. Faculta aos operadores a possibilidade de realização de aditamento contratual.

## 2. Problema e justificativa

### 2.1. Problema

O esforço do Brasil em impulsionar o conteúdo local de bens e serviços na indústria de petróleo e gás vem desde o Decreto-Lei 395, de 29 de abril de 1938, na vigência do Estado Novo de Getúlio Vargas, por meio do qual foi declarado de utilidade pública a produção, a importação, o transporte, a distribuição e o comércio de petróleo bruto e seus derivados, e bem assim a refinação de petróleo importado ou de produção nacional.

Também por esse mesmo decreto-lei foi criado o Conselho Nacional do Petróleo - CNP, órgão autônomo, subordinado diretamente à Presidência da República. Dentre as várias atribuições do CNP, constavam as atividades de: a) controlar sobre importação, exportação e transporte de petróleo e derivados em território nacional; b) autorizar a instalação de refinarias no país; c) opinar sobre a conveniência da outorga de autorizações de pesquisa e concessões de lavra de jazidas de petróleo, gases naturais, rochas betuminosas e piro-betuminosas.

E então, por meio da Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, constituiu-se o **monopólio** estatal sobre o petróleo para pesquisa, exploração, refino do produto nacional e estrangeiro, transporte marítimo e sistema de dutos e foi criada a Petróleo Brasileiro S/A - **Petrobras**, com a responsabilidade de execução desse monopólio.

Conforme definição dessa lei, a partir de então coube à Petrobras a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo proveniente de poço ou de xisto – de seus derivados bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins (art. 6º).

Inicialmente coube quase que exclusivamente à Petrobras e o seu bem-preparado corpo técnico a definição dos rumos da indústria do setor. Diversos esforços foram dispendidos para acompanhar o desenvolvimento tecnológico necessário para os desafios impostos à indústria petrolífera nacional; iniciando a pesquisa nas áreas terrestres e partindo para a plataforma continental, primeiramente nas águas rasas e culminando com grandes descobertas em águas profundas e ultra profundas.

Explicitamente, esse desiderato de que as atividades de exploração e desenvolvimento da produção nacional de petróleo e gás fossem realizadas também

a partir de bens e serviços a serem adquiridos de empresas brasileiras materializou-se na expressão “Conteúdo Local - CL”. A partir da lei do petróleo que instituiu a Agência Nacional do Petróleo – ANP (Lei nº 9.478/1997), e o consequente início das rodadas de licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural, em 1999, o Conteúdo local – CL esteve presente por meio da Cláusula de Conteúdo Local dos contratos de concessão.

Algumas iniciativas governamentais de apoio a esse desenvolvimento de uma indústria de base nacional para o setor foram levadas a efeito, mas, sem um resultado duradouro e estável.

Em 2003 o Governo Federal lançou o Programa de Mobilização da Indústria do Petróleo e Gás natural - PROMINP, com a participação de diversas entidades representativas da indústria nacional de petróleo e gás natural – operadoras, associações empresariais, federações da indústria e o governo, materializando-se em um fórum permanente de discussões para atuação em três áreas principais: qualificação, inovação tecnologia/desenvolvimento e política industrial. As iniciativas principais se voltaram para o treinamento de mão de obra qualificada, promoção de novas tecnologias industriais com foco na competitividade e apoio a novos mecanismos de financiamento. O maior êxito no programa foi a capacitação de mais de 100.000 trabalhadores, porém com o agravamento da crise no setor a partir de 2014, o mercado não conseguiu absorver esse quantitativo de mão de obra qualificada e o programa foi descontinuado a partir de então.

Nesta mesma direção caminhou o programa Inova Petro que visava ao desenvolvimento de fornecedores brasileiros para a cadeia produtiva da indústria de petróleo e gás natural, com a coordenação da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES com o apoio técnico da Petrobras. Sucumbiu-se em razão da baixa execução de projetos, não obstante a vultosa disponibilidade de recursos.

Em seguida, com o intuito de atenuar os riscos de inexecução de contratos de Conteúdo Local, por meio do Decreto nº 8.637, de 15/01/2016, foi instituído o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural – PEDEFOR, tendo por objetivo elevar a competitividade de fornecedores, estimular a engenharia nacional, promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos, ampliar a

cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no Brasil, além de estimular a criação de empresas de base tecnológica.

A vantagem de ter sido organizado em comitês com diversos atores foi também a causa de sua extinção com a ascensão do novo governo (gestão 2019-2022), por via do Decreto 10.087, de 05/11/2019, que revogou o decreto de criação do PEDEFOR.

Não obstante o surgimento e extinção desses programas acessórios ao objetivo de se construir uma indústria nacional capaz de fornecer bens e serviços para o setor de petróleo e gás natural, a Política de Conteúdo Local continuou a permear as relações nos contratos de concessão firmados pela ANP.

Mediante o Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, relator José Múcio Monteiro, o Tribunal de Contas da União apreciou o relatório de Auditoria Operacional realizada na ANP com objetivo de avaliar os pedidos de *waiver* apresentados e a sistemática da Política de Conteúdo Local.

A auditoria realizada havia demonstrado que à época ainda não havia sido normatizado pela ANP os procedimentos referentes à concessão de *waiver* para as empresas interessadas. Essa ausência de regulamentação causava insegurança jurídica e falta de transparência para todos os envolvidos, dado que não se sabia ao certo quais pedidos seriam aceitos e quais seriam rejeitados.

A auditoria mostrou ainda que os critérios para concessão do *waiver* eram difíceis de serem auferidos e cada caso era analisado de forma individual. No entanto, demonstrou-se também que os percentuais exigidos nos leilões para exploração e produção de petróleo e gás natural a título de conteúdo local eram inexecutáveis, tanto pela incapacidade da indústria local de fornecer os materiais e equipamentos, quanto pelos valores elevados que muitas vezes eram exigidos.

Isso acarretou muitos processos de pedidos de *waivers* ingressando na Agência - que não conseguia dar vazão à demanda -, postergando assim ainda mais a regulamentação desses pedidos.

Dessa forma, foi-se emitida determinação de modo a provocar a ANP para que se pronunciasse no prazo estipulado de forma a normatizar a aplicabilidade do instrumento do *waiver*.

Em resposta, a ANP publicou a Resolução-ANP nº 726, de 11 de abril de 2018, que veio não somente para regulamentar critérios, requisitos e procedimentos

aplicáveis à concessão de *waiver*, mas também inovou trazendo a possibilidade de aditamento de contratos anteriores a novos percentuais que foram definidos.

Essa situação, no entanto, foi objeto de denúncia junto a este Tribunal, alegando-se a falta de competência da ANP para alterar os percentuais já estabelecidos e aditar contratos antigos. Tal denúncia foi objeto de análise do TC 029.118/2018-2, que, no mérito, considerou-a improcedente.

De todo o exposto, o problema que se identifica é se a RANP 726/2018 trouxe a pacificação de conflitos no âmbito da Política de Conteúdo Local, em especial dos *waivers*.

## 2.2. Justificativa

Não resta dúvida que, apesar de todos os percalços, a Política de Conteúdo Local, presente desde a 1ª rodada de licitações lançada pela ANP, serviu como esteio e consolidou, de alguma forma, uma indústria fornecedora de bens e serviços no Brasil para o setor de petróleo e gás natural.

Segundo Aranha (2021), o termo “regulação responsiva” surge com a necessidade de se explicitar a relação de maior sintonia do regulador com a demanda dos regulados. Dentro desse cenário, existem aqueles que defendem a intensificação da regulação estatal e, de outro lado, aqueles que abraçam a ideia da desregulação.

A ideia da regulação é a opção acolhida pela teoria da regulação responsiva, constituindo-se em instrumento de integração responsável pelo atingimento de um estágio ótimo de funcionamento dos mercados, admitindo-se que a punição e a persuasão caminham juntas dentro da boa regulação, de forma interdependentes – somente punir ou somente persuadir não é recomendado pela teoria da regulação responsiva.

Persuadir significa negociar, renunciando-se à aplicação regulamentar de sanções procurando-se, assim, valorizar o comportamento cooperativo do regulado. Nesse diapasão, a boa regulação sabe impor sanções - sem que seja afastada a capacidade de fiscalização de persuadir -, colhendo-se, assim, as sinergias desses institutos.

O monitoramento da execução da Política de Conteúdo Local feita pela ANP teve, durante um longo período, um viés punitivo sem que alcançasse efetividade e

resultados satisfatórios para o setor. Conforme já dito, o PEDEFOR constituiu-se em um programa que teve por objetivo elevar a competitividade de fornecedores, estimular a engenharia nacional, promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos, ampliar a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no Brasil, além de estimular a criação de empresas de base tecnológica.

Portanto, de certo modo, o programa procurou fazer a transição de um sistema punitivo - pelo não alcance dos índices de CL que eram pactuados - para um sistema de incentivos, onde a criação de empresas de base, a ampliação da cadeia de fornecedores e a inovação tecnológica passassem a ser recompensados por meio de bonificações de conteúdo local que poderiam ser utilizadas em futuros investimentos. Mas, também, como já dito, o programa foi descontinuado.

A ANP deu cabo de muitos dos passivos de conteúdo local. A Resolução-ANP 726/2018, seguindo orientação política do CNPE e ouvindo todos os segmentos, permitiu às operadoras aderir, via aditivos contratuais, aos novos percentuais de conteúdo local para áreas em ambiente terrestre e marítimo. Os aditamentos destravaram os projetos e desanuviaram o ambiente. Nesse sentido, a Resolução-ANP 726/2018 pode ser entendida como um instrumento de mercado.

Os instrumentos de mercado, em contraposição aos de comando e controle, atuam diretamente nos custos de produção e consumo, criando incentivos para decisões virtuosas. A falta de efetiva experiência nacional com instrumentos de mercado na regulação pode ser uma das razões para que tais instrumentos ainda não sejam adequadamente compreendidos, muitas vezes mistificados e ainda não propriamente utilizados (BEZERRA E., 2018).

É sabido que a Resolução-ANP 726/2018 não abarca casos nos quais a operadora encerrou a fase exploratória e devolveu o bloco à ANP – seja por não encontrar petróleo ou gás ou por ter declarado comercialidade. Desse modo, resta ainda um estoque considerável de multas incorridas no passado, pois nesses casos as empresas, que alegam a impossibilidade de cumprimento de certos compromissos, não podem rever suas obrigações de conteúdo local.

Dado o já longo transcurso temporal de tentativa de se estabelecer uma Política de Conteúdo Local em contraponto ao relativo curto tempo de operação efetiva da Resolução-ANP 726/2018, é razoável supor que pouco se estudou sobre a influência

desse instrumento regulatório na competitividade do setor. Assim, mostra-se oportuno lançar olhar acerca do papel complementar que esse instrumento econômico de mercado possa ter exercido nessa regulação setorial.



## **3. Objetivos**

### **3.1. Objetivo geral**

O propósito desta pesquisa é realizar uma avaliação sobre o impacto da Resolução-ANP nº 726, de 11/4/2018, sobre a Política de Conteúdo Local na cadeia produtiva do Setor de Petróleo e Gás Natural, ao longo dos quatro primeiros anos de funcionamento da referida resolução, comparando-se períodos anterior e posterior a ela, com vistas a oferecer subsídios para formuladores de políticas públicas, reguladores e controladores ao aperfeiçoamento da Política de Conteúdo Local.

### **3.2. Objetivos específicos**

- 1.** caracterizar o comportamento econômico da Política de Conteúdo Local ao longo das sucessivas rodadas de licitações da ANP no período anterior à RANP 726;
- 2.** avaliar a correlação entre a superveniência da RANP 726 na cadeia produtiva do Setor de Petróleo e Gás Natural e a execução, por parte das operadoras, da Política de Conteúdo Local;

## 4. Metodologia

Adotar-se-á metodologia de pesquisa documental, exploratória, fundamentada em levantamento bibliográfico com o objetivo de conhecer e analisar qualitativamente o objeto de estudo. A partir de palavras-chave, filtros de critérios de busca e horizonte temporal (bibliometria), serão pesquisadas nas principais bases de dados trabalhos relacionados à Política de Conteúdo Local, à cadeia produtiva do Setor de Petróleo e Gás Natural, aos Acórdãos 2.815/2012-TCU-Plenário e 3.072/2016-TCU-Plenário e à Resolução-ANP nº 726, de 11/4/2018.

## **5. Desenvolvimento**

### **5.1. A Política de Conteúdo Local**

Os contratos firmados pela ANP com as empresas vencedoras nas rodadas de licitações e com a Petrobras nas áreas de cessão onerosa incluem a cláusula de conteúdo local, que incide sobre as fases de exploração e desenvolvimento da produção.

De acordo com essa cláusula, parte dos bens e serviços adquiridos para atividades de exploração e produção no Brasil deve ser nacional. Além disso, deve ser assegurada preferência à contratação de fornecedores brasileiros sempre que suas ofertas apresentarem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes aos dos outros fornecedores também convidados a apresentar propostas.

O dispositivo contratual tem o objetivo de incrementar a participação da indústria brasileira de bens e serviços, em bases competitivas, nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural. O resultado esperado da aplicação da cláusula é o impulso ao desenvolvimento tecnológico, a capacitação de recursos humanos, e a geração de emprego e renda nesse segmento.

#### **5.1.1. Funcionamento**

A partir da lei do petróleo que instituiu a ANP e o conseqüente início das rodadas de licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural, em 1999, o CL esteve presente por meio da “Cláusula de Conteúdo Local” dos contratos de concessão.

Nesta ocasião, as empresas concorrentes poderiam ofertar livremente valores de bens e serviços a serem adquiridos de empresas brasileiras para a realização das atividades de exploração e desenvolvimento da produção. Esse percentual de CL ofertado era um dos itens constituintes para determinação da oferta mais vantajosa para aquisição dos blocos em oferta. Este modelo esteve em vigor até a Quarta Rodada de Licitações, em 2002.

Na Quinta Rodada, realizada no ano de 2003, o CL passou a contar com percentuais mínimos e diferenciados para os blocos em oferta.

A partir da Sétima Rodada, em 2005, foram instituídas faixas de percentuais mínimos e máximos de CL e a introdução de planilhas com itens e subitens, em que a operadora ofertante poderia alocar pesos e percentuais em cada um dos referidos itens. Também foi publicada a cartilha de CL como ferramenta de medição de Conteúdo Local contratual. A medição do CL passou a ser feita por empresas habilitadas pela ANP (certificadoras). Com essa medida buscou-se melhorar o processo de fiscalização do cumprimento dos percentuais.

O conteúdo local da 1ª Rodada do Regime de Partilha (regime definido para as áreas localizadas no polígono do pré-sal e outras consideradas estratégicas), realizada no ano de 2013, foi objeto da Resolução-CNPE nº 5/2013. Nessa resolução houve a determinação de percentuais diferenciados dos praticados nas rodadas de concessão. Os percentuais determinados foram os seguintes: 37% para a fase de exploração, 15% para o Teste de Longa Duração (TLD) para o caso de a atividade fazer parte da fase de exploração, 55% para módulos da etapa de desenvolvimento que iniciarem a produção até 2021 e 59% a partir de 2022. Não houve definição de percentuais máximos.

As seguidas alterações realizadas não foram precedidas de estudos técnicos e avaliações estruturadas, tendo como resultado o cumprimento de índices de conteúdo local abaixo do pactuado, o aumento da insegurança jurídica e uma instabilidade regulatória no setor de óleo e gás nacional.

De forma mais específica, essas criticidades ocasionaram atrasos nas entregas de equipamentos e na prestação de serviços que impactaram no cumprimento dos prazos contratuais, resultando na postergação da produção de óleo e gás natural. Da mesma forma, houve uma elevação no número de multas por não alcance dos índices pactuados, dificultando o cumprimento dos contratos e contribuindo para a diminuição da atratividade das áreas disponibilizadas nas novas Rodadas de Licitação de Blocos.

Como estratégia de buscar os aperfeiçoamentos necessários à Política, o Governo Federal apresentou soluções, à medida que as crises iam surgindo, na forma de programas de apoio.

### **5.1.2. Programa de Mobilização da Indústria do Petróleo e Gás Natural - PROMINP**

Em 2003 o Governo Federal lançou o Programa de Mobilização da Indústria do Petróleo e Gás Natural - PROMINP, com a participação de diversas entidades representativas da indústria nacional de petróleo e gás natural – operadoras, associações empresariais, federações da indústria e o governo, materializando-se em um fórum permanente de discussões para atuação em três áreas principais: qualificação, inovação tecnologia/desenvolvimento e política industrial.

As iniciativas principais se voltaram para o treinamento de mão de obra qualificada, promoção de novas tecnologias industriais com foco na competitividade e apoio a novos mecanismos de financiamento. O maior êxito no programa foi a capacitação de mais de 100.000 trabalhadores, porém com o agravamento da crise no setor a partir de 2014, o mercado não conseguiu absorver esse quantitativo de mão de obra qualificada e o programa foi descontinuado a partir de então.

### **5.1.3. Programa Inova Petro**

Lançado em 2012, o programa Inova Petro visava ao desenvolvimento de fornecedores brasileiros para a cadeia produtiva da indústria de petróleo e gás natural, com a coordenação da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES com o apoio técnico da Petrobras, contudo não obteve êxito em estimular o desenvolvimento dos fornecedores nacionais.

O principal objetivo do programa era fomentar projetos que contemplassem pesquisa, desenvolvimento, engenharia e/ou absorção tecnológica, com a consequente produção e comercialização de produtos/serviços inovadores. A viabilidade era feita por meio de abertura de linhas de crédito, além de outras formas de apoio financeiro, como a concessão de subvenção econômica e instrumentos de renda variável. A definição dos temas, seleção das propostas e o acompanhamento técnico era feito pela Petrobras. Apesar da estrutura de governança favorável, o programa não conseguiu estimular o desenvolvimento dos projetos, dos R\$ 2,8 bilhões colocados à disposição, foram aprovados R\$ 353,6 milhões, com a contratação efetiva de apenas R\$ 36,9 milhões.

#### **5.1.4. Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural – PEDEFOR**

O Programa visava a contemplar formas de solucionar os problemas existentes na Política e os riscos que pudessem incorrer, bem como incorporar as iniciativas de empresas que contribuíssem para o desenvolvimento da cadeia fornecedora de bens e sistemas para o setor, deixando de focar somente no não cumprimento dos percentuais pactuados de CL e na consequente aplicação de multas e visando ao alcance dos objetivos da Política, os quais eram: elevar a competitividade de fornecedores, estimular a engenharia nacional, promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos, ampliar a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no Brasil, além de estimular a criação de empresas de base tecnológica.

O modelo de governança adotado para o PEDEFOR contemplava tanto atores da administração direta, relacionados direta ou indiretamente com a política industrial do país, quanto a Agência Nacional do Petróleo - ANP, responsável por regular o setor de petróleo e gás natural, bem como instituições públicas financiadoras de empreendimento e projetos de pesquisa e inovação.

O PEDEFOR foi instituído por meio do Decreto 8.637, de 15/01/2016. Era coordenado por Comitê Diretivo que foi assim definido:

Art. 4º O Comitê Diretivo será composto por um representante titular e um suplente, indicados pelos seguintes órgãos e entidades:

I - Casa Civil da Presidência da República;

II - Ministério da Fazenda;

III - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

IV - Ministério de Minas e Energia;

V - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;

VI - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP;

VII - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e

VIII - Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP.

Parágrafo único. A critério do Comitê Diretivo, poderão ser convidados representantes de outros Ministérios, organizações, empresas e entidades ligadas ao setor.

Essa composição fez com que os índices de Conteúdo Local pudessem ser definidos de forma conjunta, com a participação de diversos atores. Por conseguinte, a Política de Conteúdo Local mudou significativamente a sua dinâmica e alterou os índices mínimos de exigência, buscando solucionar grande parte desses problemas

de modo a deixar mais exequível os índices mínimos, com base na real capacidade da indústria fornecedora e do potencial de cumprimento dos operadores.

Ocorre que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, juntamente com os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e do Trabalho foram transformados no atual Ministério da Economia, por intermédio da Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019 (convertida na Lei 13.844, de 18 de junho de 2019). Pouco tempo depois, por conta do Decreto 10.087, de 5 de novembro de 2019, o PEDEFOR Foi extinto.

## **5.2. Fiscalizações do TCU**

### **5.2.1. Acórdão 2.815/2012-TCU-Plenário**

Trata-se de acórdão proferido em sede do processo TC-016.701/2011-9 como resultado de trabalhos de Auditoria Operacional realizados pelo Tribunal de Contas da União, por meio do qual se procurou avaliar o desenvolvimento da fiscalização atribuída à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), operacionalizada pela sua Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL), oportunidade em que foram analisados os procedimentos de fiscalização e os esforços na implementação das regras e atividades de conteúdo local.

Frise-se, portanto, que nesses trabalhos de auditoria não se optou por avaliar a própria política de Conteúdo Local em seus aspectos gerais, mas somente, o exercício da competência da ANP em observar o seu cumprimento pelas operadoras do setor.

Tais trabalhos concluíram, ao fim, que a ANP demorou a se estruturar para enfrentar o desafio das atividades de fiscalização de Conteúdo Local, tendo em vista que a unidade técnica responsável pela matéria (Coordenadoria de Conteúdo Local - CCL) foi criada apenas em 2007, aproximadamente oito anos após a primeira rodada de licitações que inaugurou a implementação dessa política. Ademais, a referida unidade passou por problemas de continuidade desde sua criação, o que dificultou a operacionalização regular das atividades de sua responsabilidade.

Tal situação gerou um passivo em termos de blocos a serem fiscalizados e, além disso, algumas tarefas apresentavam perda de eficiência devido à falta de

sistemas informatizados para auxiliar o acompanhamento dos dados de CL e o planejamento das ações de fiscalização. Diante dessa situação, em 2011, a CCL buscou reestruturar seus processos de seleção e fiscalização para as rodadas de 1 a 6 e se empenhou para operacionalizar as atividades estabelecidas a partir da rodada 7.

Foi constatada a necessidade de definição de metodologia para identificação de blocos considerados mais críticos para fiscalização como fator importante para trazer racionalidade e objetividade à seleção. Entretanto, a combinação dessa análise crítica com o critério de escolha de um bloco por operadora não permitia atingir a isonomia almejada e desviava o exame de materialidade.

Identificou-se também que a fiscalização de CL das rodadas 1 a 6 podia ser aprimorada, trazendo mais confiabilidade aos resultados, na medida em que fossem adotados testes e técnicas de auditoria contábil, tendo em vista as semelhanças quanto aos objetivos e procedimentos.

Em contraposição a esse regime declaratório, a partir da sétima rodada, entrou em vigor o Sistema de Certificação de Conteúdo Local, em que, pela primeira vez, se estabeleceu metodologia específica de apuração de CL, por intermédio da Cartilha de Conteúdo Local.

Com essa nova metodologia entrou em vigor o credenciamento de certificadoras. O benchmarking realizado com o Inmetro, para a avaliação dos procedimentos de credenciamento da ANP, apontou para a existência de oportunidades concretas de aperfeiçoamento, principalmente com a adoção de auditorias de desempenho antes do credenciamento, e maior efetividade nos procedimentos de supervisão.

Por fim, a auditoria entendeu haver atividades que precisavam ser planejadas e operacionalizadas com certa urgência, com o fito de não haver novas acumulações excessivas de trabalho pendentes que pudessem comprometer a apuração de CL e impactar a efetividade e eficácia da política: a fiscalização do cumprimento de CL a partir da sétima rodada; as auditorias nas certificadoras; instrumentalização da análise de pedidos de waiver; e implantação das ferramentas de TI.



### 5.2.2. Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário

Os contratos firmados pela ANP com as empresas vencedoras nas rodadas de licitações e com a Petrobras nas áreas de cessão onerosa incluem a cláusula de conteúdo local, que incide sobre as fases de exploração e desenvolvimento da produção.

O referido acórdão é resultante de relatório de auditoria operacional realizada na ANP e no Ministério de Minas e Energia (MME) com o objetivo de avaliar a sistemática vigente da Política de Conteúdo Local, bem como as implicações e os impactos na indústria nacional de petróleo e gás natural por ocasião da ausência de regulamentação do instrumento de *waiver*.

Os referidos trabalhos de auditoria foram realizados no período de 25/01/2016 a 29/04/2016, cujo relatório apontou os achados a seguir demonstrados.

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

O objetivo fundamental da Política de Conteúdo Local aplicada no país é, à toda evidência, induzir a que a indústria nacional possa ela mesma fornecer produtos e serviços ao Setor de Petróleo, competindo, portanto, de forma igualitária com o mercado internacional. Para isso é preciso que essa PCL esteja inserida num arcabouço maior de uma política industrial e que esta, por sua vez, mais abrangente, aponte caminhos para o desenvolvimento de setores específicos que entende ser prioritários.

Segundo esses trabalhos de auditoria, não existe essa conexão entre a PCL e uma política industrial maior. Ou seja, a PCL é a própria essência da política e não uma ferramenta acessória integrante de uma política industrial, o que representa uma total inversão.

Atendendo a requerimento de informações do TCU, o MME informou que o que existe são obrigações contratuais assumidas pelos operadores que os obrigam a direcionar parte dos investimentos na aquisição de produtos e serviços nacionais. Apenas isto. Descola-se, portanto, as indústrias nacionais, de qualquer estratégia de incremento de competitividade com relação aos mercados internacionais,

comportando-se, em suma, como empresas protegidas exclusivamente por estarem sob bandeira local.

Reforça, nesse ponto, a opinião emitida pela ANP por meio da Nota Técnica 08/2015/CCL, nos seguintes termos:

Os diversos estudos publicados sobre o tema Conteúdo Local indicam que, para a evolução da atual política brasileira, há necessidade de focar a estratégia no desenvolvimento de indústrias competitivas e de participação global. As experiências obtidas com a certificação de conteúdo local e, principalmente, com as fiscalizações dos compromissos contratuais, apontam a necessidade de adequações das atuais regras à realidade do mercado. Para tanto, faz-se mister que as regras de conteúdo local estejam inseridas em uma Política Pública Industrial, de âmbito interministerial, com definições claras dos objetivos a serem alcançados, analisando competências e vocações da indústria nacional. Os compromissos e as regras de CL estabelecidos em contrato serviriam como ferramentas para acompanhamento dos resultados junto ao setor industrial, não mais representando sozinho a política propriamente dita.

Segundo TCU (2016), a leitura das diversas Notas Técnicas da ANP é convergente no sentido de que a implementação da PCL se deu a partir de objetivos genéricos, sem metas e métricas aptas a mensurar os resultados alcançados.

Tem-se, então, um cenário obscuro em que, por um lado, implementa-se uma política e, do outro lado, não se tem nenhum mecanismo de monitoramento capaz de avaliar se os objetivos estão sendo alcançados no transcurso do tempo e qual o custo que está sendo imposto por meio disso. Embora esteja bem assentado e visível para todos que, o fato de os operadores terem que concentrar significativa quantia de seus investimentos em produtos e serviços nacionais, implica em aumento de custo para explorar e produzir petróleo no Brasil.

Conforme TCU (2016), questionado a esse respeito o MME assim se posicionou:

Esclarece-se, inicialmente, que cabe ao Ministério de Minas e Energia (MME) o cumprimento da política emanada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão colegiado de assessoramento da Presidência da República. No caso da Política de Conteúdo Local, essa se encontra incluída na Resolução CNPE nº 08/2003, que estabeleceu a política de produção de petróleo e gás natural e definiu as diretrizes para a realização de licitações de blocos exploratórios. Assim, nas rodadas de licitações de blocos conduzidas pela ANP são feitas exigências aos licitantes de ofertas a título

de Conteúdo Local em percentuais iguais ou maiores aos mínimos estabelecidos, fazendo com que esses licitantes se tornem indutores da atual Política, dado que essa oferta é espontânea e apresenta peso de 20% na nota que define o vencedor de cada licitação, no caso da modalidade de concessão. Dessa forma, não existe até o momento estudos acerca dos benefícios e custos gerados pela Política de Conteúdo Local no mercado de petróleo e gás natural, dado que o MME cuidou de garantir, conforme atribuição constitucional, que o cumprimento dessa Política fosse observado nas rodadas de licitações efetuadas.

Outra questão relevante abordada pelos referidos trabalhos de auditoria é a ausência de prazo de vigência da PCL agravada pelo fato de que ainda convive com uma premissa normativa de indução de incremento do conteúdo local ao longo do tempo. Veja-se, a esse respeito, o que dispõe o art. 2º da Lei 9.478/1997 que, com as alterações propostas pela Lei 12.490/2011 e 12.351/2010, passou a vigor com o seguinte teor:

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

(...)

IX - definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo, de gás natural, de outros hidrocarbonetos fluidos e de biocombustíveis, 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.

Eis aí o cenário: uma política de conteúdo local dissociada de uma política industrial macro, aliada ao fato de que não estão presentes indicadores e métricas capazes de mensurar objetivamente os resultados dentro da dinâmica e dos prazos alongados do setor de petróleo e gás.

E, além disso, sem prazo de vigência previamente definido, o que sinaliza para os setores beneficiados de que a reserva de mercado está garantida, sendo desnecessário o investimento em novas tecnologias e métodos mais eficientes de produção. Ou seja, em vez de se adotar uma política de alavancagem da indústria

nacional, o que se tem com esses paradigmas é, em verdade, um incentivo à ineficiência, um entrave ao desenvolvimento competitivo.

De acordo com TCU (2016), a esse respeito a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), em estudo intitulado “A Política Brasileira de conteúdo local para o Setor de Petróleo e Gás - Análise e Sugestões de Aperfeiçoamento”, já se manifestou nesse mesmo diapasão. Veja-se excerto:

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

(...)

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

Mattos (2022) menciona que essa é a chamada política de “escolher os vencedores” (pick the winners). O Estado escolhe (pick) determinados segmentos (the winners) que entende mais relevantes para o desenvolvimento do país e lhes outorga tratamento diferenciado, baseando-se, fundamentalmente, na ideia de substituir importações para se industrializar e crescer como é o caso da política de conteúdo local. Mas, uma pergunta deve ser respondida na adoção dessas estratégias: qual é o efeito dessa decisão na produtividade do país?

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

Tendo como finalidade expressar a importância da definição dos índices mínimos de conteúdo local, TCU (2016) traçou o roteiro da exigência desses conteúdos nas diversas rodadas de licitações da ANP. Veja-se:

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

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

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

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

(...)

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

Resta clara a importância da definição desses índices mínimos no leilão tendo em vista que são eles que vão retratar os patamares mínimos exigidos de investimentos em bens e serviços nacionais que deverão ser realizados nos blocos outorgados.

Não obstante essa importância, o que se constatou, na prática, é que esses índices se fundamentaram em reuniões conduzidas pelo Ministério das Minas e Energia com associações e representantes da indústria. Ou seja, a partir de alegações da indústria acerca da capacidade teórica de fornecimento de bens e serviços nacionais, sem nenhuma base de dados ou estudos empíricos aptos a essa comprovação.

Tais reuniões/debates feitos pontualmente com o setor interessado não se enveredaram pelo caminho de estabelecer metas de competitividade ou curvas de aprendizado para que se incrementasse eficiência e capacidade de competição gradual com o mercado internacional.

Ficou exposta, portanto, a fragilidade metodológica para a definição dos índices mínimos de conteúdo local.

Mattos (2022) reforça que a necessidade de uma PCL per se já indica que os prestadores de serviços locais não seriam, pelo menos no momento de definição daquela política, os mais eficientes a fornecer os bens e serviços, logicamente já se deduzindo que esse custo local é maior que aquele das empresas estrangeiras. O corolário disso é que “a única razão para aceitar custos mais elevados no curto prazo é considerá-los como um “investimento” em que se espera um processo de aprendizado (*learning by doing*) das empresas locais para fazerem melhor no futuro”.

Contudo, se os conteúdos locais forem definidos de forma aleatória, frágil, qual é a curva de aprendizado que se produzirá a partir dessa estratégia?

Cobra relevo mencionar que, além da fragilidade na metodologia de formulação dos índices de CL, TCU (2016) constatou também que, não obstante ter havido razoável transcurso de tempo, esses índices permaneceram inalterados. Tal constatação se percebe nitidamente ao se comparar os índices mínimos que foram definidos para o edital da 7ª Rodada, ocorrida em 2005, com os da 11ª Rodada, ocorrida em 2013: percebe-se que ficaram praticamente inalterados, não obstante o transcurso de cerca de 8 anos.

As Figura 1 e 2 a seguir mostram uma parte da planilha de exigências presentes na 7ª (2005) e na 11ª (2013) referente aos índices exigidos para a fase de exploração em águas profundas.

Figura 1 - Exigências da 7ª Rodada para a fase de Exploração (Águas profundas &gt; 400m)

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

Fonte: Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário

Figura 2 - Exigências da 11ª Rodada para a fase de Exploração (Águas profundas &gt; 400m)

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

Fonte: Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário

É sabido que o mercado de exploração de petróleo e gás natural é um segmento de alto risco e alto investimento e, por isso, ávido pelo desenvolvimento de novas tecnologias exatamente para lhe dar mais eficiência. Afigura-se, então, incompatível o fato de que, mesmo após tantos anos entre uma rodada e outra, o nível de exigência de conteúdo local que os operadores foram obrigados a cumprir tenha-se mantido basicamente o mesmo.

Esse engessamento dos índices de CL por tão longo transcurso de tempo implica no risco de que não se reflita de maneira adequada a realidade do mercado em que a indústria está inserida, bem como demonstra de que eles não são elaborados a partir de dados concretos e objetivos dos resultados das avaliações até então realizadas pela agência reguladora; mas, ao revés, são estimados a partir de reuniões com os setores interessados.

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

Conforme já mencionado, ao participar da rodada de licitação dos blocos, é de incumbência do próprio licitante o preenchimento da planilha que contém itens e

subitens de conteúdo local para os quais ele espera alcançar nos seus projetos, devendo respeitar os mínimos estabelecidos no edital. Dentro desse universo da indústria petrolífera tudo é superlativo, por conseguinte, o que se tem é uma planilha complexa, com um alto nível de detalhamento de exigências que aponta para um engessamento da oferta de bens e serviços o que contrasta com a dinâmica do mercado e a evolução da tecnologia.

Some-se a isso o fato de que os projetos nesse setor atingem grau de maturidade em um largo transcurso de tempo e o engessamento causado pela exigência de percentuais de conteúdo local em muitos itens conflita com o dinamismo das mudanças práticas na indústria, impondo, portanto, pedidos de revisões sistemáticas dos contratos (*waiver*). Tem-se aí, por reflexo, outro problema: a possibilidade de transformação da ANP em um balcão de negociações com as operadoras, expondo-a a situações não recomendáveis de relacionamento entre regulador e regulado.

Nesse ponto é oportuno dizer que a modelagem da licitação para escolha do operador a ser contratado é do tipo “leilão selado de primeiro preço”, no qual cada *player* submete um lance dentro de um envelope fechado. O *player* com maior lance arremata o objeto e paga o preço que ele propôs, após a abertura simultânea dos envelopes de todos os participantes pelo leiloeiro.

Nesse tipo de modelagem o objetivo principal do licitante – no caso, a ANP -, é a concessão da exploração da área para o provedor mais eficiente associado à geração do maior volume de receitas para o Estado.

Isso porque, conforme TCU (2021a), os *players* que atribuem maior valor ao objeto leiloado tendem a ser os relativamente mais capazes de gerar valor agregado na exploração da atividade, ora porque trabalham com menores custos, ora porque trabalham com maior qualidade (que gera mais receitas). E os que são capazes de gerar o maior valor agregado são, em geral, aqueles que geram mais lucros e, portanto, estão dispostos a pagar mais pela delegação do serviço e, sob certas condições, também são usualmente aqueles que, de fato, fazem os lances mais agressivos e ganham o certame.

Por conseguinte, a modelagem da licitação pelo leilão com o objetivo de maximizar receitas tende a se constituir também em um procedimento que privilegia a eficiência da alocação dos objetos, ou seja, ganha-se o mais eficiente.



Esse balcão de negociações, então, pode configurar certa conspiração contra essa modelagem que busca a eficiência.

A possibilidade de pedido de isenção e ajuste citados reduz, por um lado, a camisa de força que é a Política de Conteúdo Local. Por outro lado, amplia o espaço de comportamento oportunista. O vencedor deu um lance alto não porque é mais eficiente, mas porque acredita que tem boa capacidade de *lobby* nos ministérios e agências, maculando, assim, a lógica do leilão que é descobrir quem é o mais eficiente.

A respeito das distorções causadas por esse emaranhado de itens e subitens, é esclarecedor o excerto da Nota Técnica 02/2012/CCL da ANP, colacionado por TCU (2016). Veja-se:

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

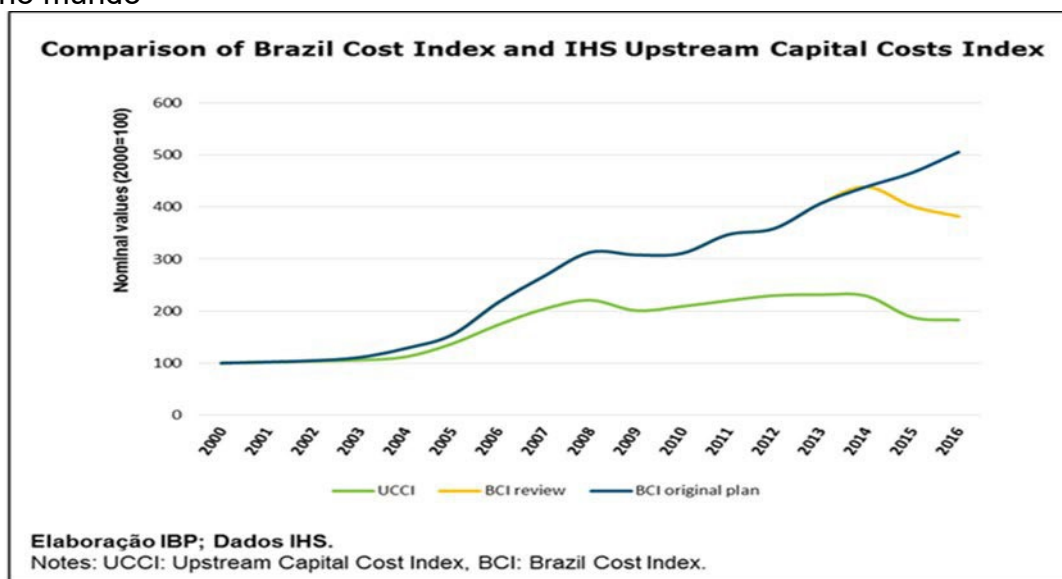
Ora, para acompanhar a desenvoltura da PCL, no transcorrer do tempo, as métricas de indicadores dependem, primeiramente, dos objetivos do governo para esse setor (que devem ser claramente explicitados). Se o objetivo for a melhoria tecnológica e competitividade, as considerações acima demonstram que este caminho não tem sido objetivamente perseguido. Se o objetivo for só substituir importações, a métrica seria apenas o quanto de conteúdo local se atinge, mas, conforme se demonstra a seguir, essa escolha aumenta custo e preço de derivados.

#### 5.2.2.4. Existe um alto custo decorrente da política, em função da baixa competitividade da indústria nacional

Conforme TCU (2016), durante aqueles trabalhos de auditoria o que primeiro se buscou, por óbvio, foi bater à porta do MME para se inteirar dos estudos que pudessem informar os custos e benefícios gerados pela PCL. A resposta veio prontamente: o Ministério não dispunha de tais números. Ou seja, o órgão responsável pela implementação não detinha análise objetiva dos efeitos causados por essa política ao setor produtor de petróleo e gás.

Partiu-se, então, para a elaboração dessa análise comparativa entre os custos de produção e entrega de materiais, equipamentos e serviços que são produzidos e/ou realizados no Brasil e no mundo. Veja-se a Figura 3 a seguir que faz comparação entre o índice de custo de capital para projetos *upstream* (etapa de extração do petróleo e gás) no Brasil e no restante do mundo.

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



Fonte: Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário

A empresa Information Handler Service (IHS), fundada em 1959, é uma provedora de serviços de informação com sede em Londres. É contratada pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) para prestar consultoria e análise de dados do mercado nacional e internacional sobre indústria, empregabilidade e tecnologia relativos ao setor de petróleo e gás.

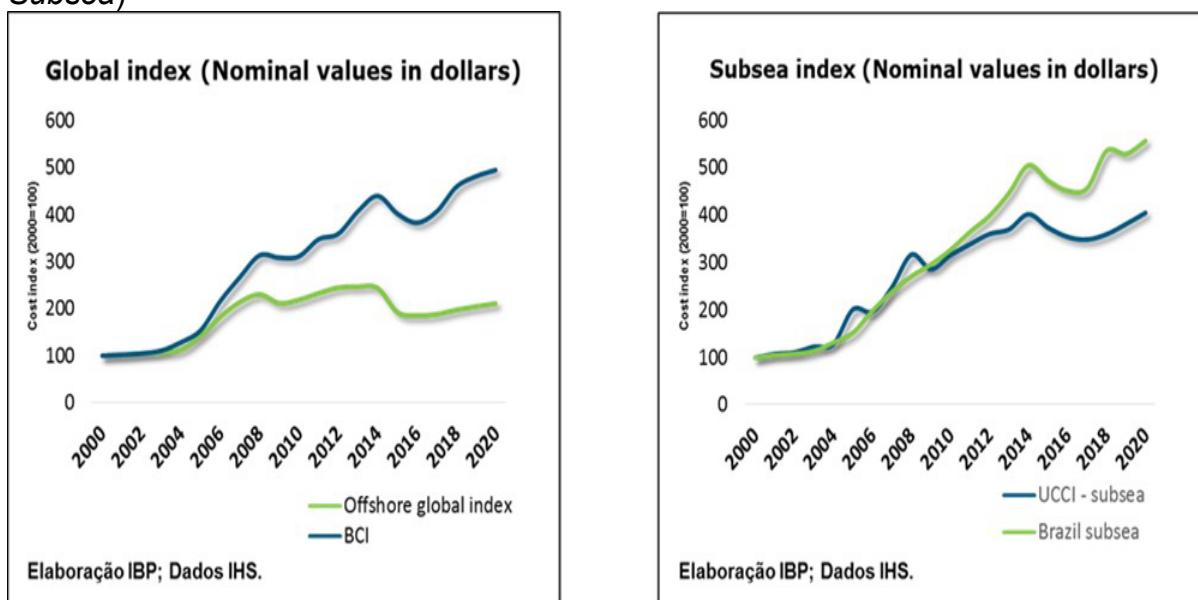
O gráfico mostra, na curva inferior, o índice UCCI (Upstream Capital Costs Index) que, em tradução livre, representa o Índice de Custo de Capital no Upstream, indicador formulado pela IHS que rastreia os custos de equipamentos, instalações, materiais e pessoal usado na construção de vários produtos dessa indústria no mundo abarcando projetos *onshore*, *offshore*, de oleodutos e projetos de gás natural liquefeito.

A curva superior representa o índice dos mesmos custos considerando apenas projetos realizados no Brasil.

Fazendo-se a comparação entre os dois gráficos, é nitidamente perceptível que o custo de capital no Brasil é muito superior ao que é ofertado mundialmente, mesmo apresentando uma leve queda em 2016 (curva intermediária).

Também extraído de TCU (2016), a Figura 4, a seguir, mostra separadamente a comparação entre os custos praticados mundialmente e o custo nacional tanto para projetos *offshore* no gráfico à esquerda (projetos em alto mar), quanto para materiais e equipamentos *subsea* (materiais e equipamentos utilizados abaixo do nível do mar) no gráfico à direita.

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



Fonte: Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário

No gráfico à esquerda, a **curva verde** representa os índices de custos no mercado global (*Offshore global index*) e a curva azul (BCI) os índices no mercado

brasileiro. Já no gráfico à direita, a **curva azul** representa os custos mundiais e a curva verde os custos brasileiros (*Brazil subsea*).

A par disso, verifica-se que o índice de custos brasileiro é superior ao mundial em ambas as análises, inclusive no custo de materiais *subsea*, não obstante a indústria nacional demonstrar melhor capacidade competitiva neste último setor. Em suma, na média, demonstra-se ser mais caro realizar projetos dessas categorias no país.

TCU (2016) constatou também que, além da desvantajosidade demonstrada quanto ao custo de produção, tem-se, ainda, outra questão: a baixa produtividade da indústria fornecedora quando comparada com outras regiões estratégicas e produtoras no restante do mundo.

A respeito da indústria de construção naval – setor também largamente interessado na política de conteúdo local –, o gráfico a seguir faz uma demonstração a respeito da eficiência desse setor comparativamente a outros países.

A referência técnica mundo afora é o CGT (do inglês *Compensated Gross Tonnage*). O *Output* CGT representa a Produção de Tonelagem Bruta Compensada o que quer dizer, grosso modo, a “quantidade de navio” que cada empregado entrega em um determinado estaleiro.

Conforme UFRJ (2005), a CGT substituiu a GT (do inglês *gross tonnes*) como principal unidade de medida para a indústria de construção naval na segunda metade dos anos noventa, por ser considerada mais adequada, uma vez que leva em consideração não apenas o tamanho dos navios, como o esforço de construção requerido para cada categoria. Assim sendo, para converter uma medida de GT para CGT, aplica-se à primeira um fator determinado, estipulado com base no tipo de embarcação e na sua tonelagem.

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

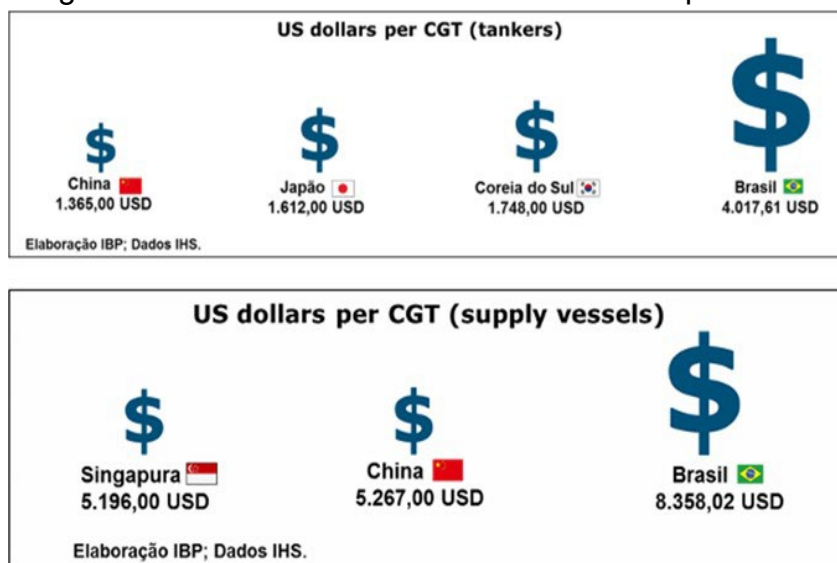


Fonte: Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário

Não obstante as informações datarem até o primeiro quadrimestre de 2014, demonstram elas nitidamente a inferioridade da produtividade brasileira comparativamente aos grandes centros de referência mundial da indústria naval. Essa baixa produtividade, evidentemente se reflete nos custos também.

A figura a seguir ilustra essa relação econômica, oportunidade em que se verifica que o valor em dólar por CGT produzido no Brasil (USD/CGT) é maior que nesses outros países de referência. Veja-se:

Figura 6 - Dólar gasto por CGT no Brasil e no mundo (navios petroleiros na imagem de cima e navios de abastecimento na parte de baixo)



Fonte: Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário

A respeito da construção naval no mundo, UFRJ (2005) traça uma linha divisória nesse mercado internacional posicionando, de um lado, fabricantes especializados na produção em larga escala dos principais tipos de navios, com destaque para graneleiros e petroleiros, também denominados navios tanque. Desse lado encontram-se as empresas de países asiáticos, principalmente Japão, Coreia do Sul e China.

De outro lado estão as nações cujos produtores buscam nichos de mercado específicos, notadamente centrados em navios de alto conteúdo tecnológico e maior valor agregado, como é o caso dos grandes navios de cruzeiro. Nesse lado destacam-se os fabricantes europeus, especialmente Alemanha, Polônia e Itália.

UFRJ (2005), ainda em digressão sobre esse mercado, imputa-lhe características bem específicas, dado que, por ser fornecedor de um bem que não apenas constitui a base do comércio mundial, como também é essencial para a hegemonia militar dos países, nessas condições não é ele capitaneado exclusivamente pelas forças de mercado. Daí que, o que se constata nos países que contam com uma indústria naval avançada, é que o Estado sempre concorreu de forma significativa para o seu desenvolvimento, seja por meio da concessão de incentivos, tais como subsídios, benefícios fiscais e linhas de financiamento à produção e exportação, seja por meio de uma regulação abrangente amparada, por exemplo, em mecanismos de reserva de mercado e proteção à cabotagem.

E as justificativas que se invocam para esse posicionamento residem, geralmente, na questão da segurança nacional em face de sua relação com a marinha de guerra, em falhas de mercado ou, ainda, nos efeitos de encadeamento gerados pelo segmento naval sobre outros setores econômicos, especialmente a montante, dado a sua necessidade de muitas empresas supridoras de peças e equipamentos.

Mas, o fato de terem tão poucos nichos que se destacam mundialmente nesse segmento forçosamente leva-se ao entendimento de que, não obstante quase todos os países amiúde apliquem alguma ou outra regra de proteção local de navegação (e, por conseguinte da própria indústria naval local), nem todos estão dispostos a pagar o alto preço econômico que isso acarreta.

Especificamente para a PCL engajada pelo lado brasileiro, os números e gráficos apresentados demonstram cabalmente que existe um alto custo decorrente da política, em função da baixa competitividade da indústria nacional.

5.2.2.5. A ausência, por parte da ANP, de regulamentação tempestiva para o instrumento de *waiver*, causando insegurança jurídica e falta de transparência a um setor de risco já elevado

*Waiver* é um termo de origem inglesa que significa “renúncia de um direito” ou “dispensa de uma exigência”.

Na crise econômica brasileira dos anos 80, “waiver” era um termo popular. Frequentemente os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil não eram cumpridos. Daí, para evitar penalizações mais graves e a retirada do apoio do FMI aos programas de reescalonamento das dívidas com os bancos, o governo brasileiro precisava pedir um *waiver*. Era um termo de compromisso que combinava um pedido de perdão com a promessa de que novos esforços seriam feitos para cumprir o prometido no futuro.

No âmbito da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, o termo foi empregado para denominar o instrumento utilizado pelo operador, para solicitar àquele órgão regulador, a exoneração, isenção ou dispensa do cumprimento do compromisso de Conteúdo Local, com respaldo em cláusula específica dos contratos firmados.

Para o contexto temporal enfrentado no presente trabalho, o que se constatou com a imposição da PCL, nos moldes vistos, foi a numerosa apresentação de mecanismos de *waivers*.

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

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

O problema era que, embora formalmente previstos no contrato, não havia definição dos limites a serem considerados para preço excessivo, prazo superior ou nova tecnologia.

Os trabalhos de auditoria demonstraram que à época ainda não havia sido normatizado pela ANP os procedimentos referentes à concessão de *waiver* para as empresas interessadas. Essa ausência de regulamentação causava insegurança jurídica e falta de transparência para todos os envolvidos, dado que não se sabia ao certo quais pedidos seriam aceitos e quais seriam rejeitados.

Os critérios para concessão do *waiver* eram difíceis de serem aferidos e cada caso era analisado de forma individual. De seu turno, os percentuais exigidos nos leilões eram inexequíveis, tanto pela incapacidade da indústria local de fornecer os materiais e equipamentos, quanto pelos valores elevados que muitas vezes eram exigidos.

Esse cenário adverso e complexo acarretou a que muitos processos de pedidos de *waivers* ingressassem na Agência - que não conseguia dar vazão à demanda -, postergando assim ainda mais a regulamentação desses pedidos, bem como transformando a ANP em um balcão de negociações, expondo-a a situações não recomendáveis de relacionamento dentro de suas competências no seu nicho de atuação dentro do mercado da regulação.

Em resumo, conforme TCU (2016), aqueles trabalhos de auditoria chegaram às seguintes conclusões:



- (i) a Política de Conteúdo Local (PCL) não está inserida no contexto de uma política industrial, não tem prazo de vigência determinado e não possui métricas ou indicadores que possam mensurar objetivamente seus resultados;
- (ii) fragilidade metodológica para a definição dos índices mínimos de conteúdo;
- (iii) a sistemática da PCL apresenta distorções graves;
- (iv) a PCL impõe elevados custos ao setor de Petróleo e Gás; e
- (v) a ANP não regulamentara o funcionamento do mecanismo de *waiver*.

Diante desses resultados, o TCU propôs como encaminhamentos principais:

- a) Determinar à ANP a regulamentação do mecanismo de *waiver*, com critérios claros e objetivos na aplicação do instrumento, os respectivos impactos regulatórios inclusive sobre os pedidos já protocolados pelos operadores;
- b) Determinar ao Ministério de Minas de Energia que, previamente a 15<sup>a</sup> Rodada de Licitações de Blocos, justificasse os índices de CL mínimos fundamentados em dados concretos que possam ser consultados objetivamente, que esses sejam submetidos a consultas/audiências públicas com vistas a perceber a razoabilidade dos percentuais.
- c) Determinar ao MME que enviasse ao TCU um plano de ação indicando prazo, responsáveis e ações necessárias a serem tomadas com vistas a realizar a análise de custo/benefício da PCL, estabelecer objetivos específicos com adoção de métricas hábeis a mensurar os resultados atingidos, além de recomendar uma maior aproximação com o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC com o objetivo de inserir a PCL num contexto mais amplo de política industrial.

Como primeiro resultado da atuação do TCU, em cumprimento a essas recomendações, o Comitê Diretivo do então PEDEFOR encaminhou ao CNPE resolução recomendando a diminuição dos índices de conteúdo local para a 14<sup>a</sup> Rodada de Licitação de Blocos Exploratórios e 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> Rodada de Partilha de Produção. Após aprovação do Conselho, os novos índices foram implementados para as referidas rodadas de licitação. Além disso, o compromisso de CL como critério de apuração de ofertas na licitação foi retirado do certame, permanecendo apenas como critério de participação (cláusula no edital) com apresentação de carta compromisso

referente ao CL mínimo obrigatório apresentado no edital e nas cláusulas específicas do contrato.

### **5.3. A Resolução ANP nº 726, de 11 de abril de 2018**

Levando em consideração a referida determinação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 3.072, de 2016), o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, por meio da Resolução CNPE nº 1, de 21 de março de 2018, deliberou que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP poderia “avaliar a possibilidade de adotar exigências de Conteúdo Local distintas daquelas vigentes nos Contratos assinados até a Décima Terceira Rodada de Concessão, da Primeira e Segunda Rodadas de Partilha de Produção e da Cessão Onerosa”.

Em decorrência disso, adveio a publicação da Resolução ANP nº 726, de 11 de abril de 2018, que, com relação aos pedidos de aditamento contratual, permitiu aos operadores de contratos de E&P firmados até a 13ª Rodada de Licitações solicitar a alteração de suas respectivas Cláusulas de Conteúdo Local.

A resolução veio, portanto, não somente para regulamentar critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à concessão de *waiver*, mas, inovou trazendo a possibilidade de aditamento de contratos anteriores a novos percentuais que foram definidos.

Essa possibilidade, entretanto, foi objeto de denúncia junto ao Tribunal de Contas da União, alegando-se a falta de competência da ANP para alterar os percentuais já estabelecidos e aditar contratos antigos.

Tal denúncia foi objeto de análise do Acórdão 2.416/2020 – TCU – Plenário, ministro-relator Raimundo Carreiro. O denunciante, em síntese, alegou o seguinte:

I. O não cumprimento pela ANP, pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e pelo Ministério de Minas e Energia (MME) das disposições do Acórdão 3072/2016-TCU-Plenário;

II. A incompetência da ANP para definir índices de conteúdo local (ainda que por delegação);

III. A ilegalidade da alteração retroativa da política de conteúdo local para os contratos vigentes, conforme Resolução RANP 726/2018 da ANP;

IV. A ausência de qualquer estudo ou embasamento técnico que justifique a adoção do percentual de 25% de conteúdo local para as Unidades Estacionárias de

Produção (UEP) a partir da 14<sup>a</sup> Rodada de Licitações - Mar e da 4<sup>a</sup> Rodada de Licitação de Partilha de Produção no Pré-sal, conforme definido pela Resolução CNPE 7/2017;

V. A inconsistência da atribuição dos 25% para os novos contratos, uma vez que a própria ANP, após discussão com representantes tanto da indústria como dos operadores, reconhece a capacidade da indústria de cumprir 40% de conteúdo local nas UEPs, definindo (ainda que de forma contrária à melhor orientação legal) tal percentual para os contratos passados;

VI. O ônus arcado pelas empresas brasileiras em função das políticas trabalhistas, fiscais e alfandegárias (e.g. antidumping do aço chinês), que inviabiliza por completo a competição internacional por preço, e, por si só, justifica a manutenção de índices de conteúdo local compatíveis com a demanda projetada para a indústria brasileira, bem como a concessão de uma margem de preferência destinada à equalização do "custo Brasil" imposto aos concorrentes nacionais.

VII. O regime de conteúdo local tem respaldo no texto da Constituição Federal, o que remete à busca pelo desenvolvimento nacional, pela erradicação da pobreza e pelo bem de todos;

VIII. A ANP não possui competência para alterar a política pública de conteúdo local em vigor;

XIX. Ainda que superada a questão da incompetência da ANP para definir índices de conteúdo local, não é possível retroagir as diretrizes de uma nova política pública a pretexto de se atingir metas comerciais;

X. O CNPE não pode delegar à ANP a função de definição de novos índices de conteúdo local, conforme Resolução CNPE 01/2018;

XI. A indústria nacional fornecedora de bens e serviços possui direito subjetivo ao cumprimento dos índices de conteúdo local contratados; e

XII. O caráter facultativo da adoção das novas regras aos contratos antigos, per se, não legitima a alteração retroativa da política pública existente.

O referido Acórdão 2.416/2020 – TCU – Plenário julgou improcedente a denúncia, considerando que a Resolução da ANP pretendeu não só dar resposta à determinação contida no Acórdão TCU 3.072/2016 – TCU – Plenário, mas, também tratar outros entraves regulatórios introduzidos pela Política de Conteúdo Local vigente até então e teve como referência a Resolução CNPE 7/2017 para a definição dos percentuais utilizados nos aditamentos contratuais.

Defendeu o ministro-relator que a Agência apresentara e fundamentara, mediante diversos exemplos, as principais falhas presentes na Política de Conteúdo Local aplicada aos contratos anteriores, razão pela qual as mudanças pretendidas pela Resolução-ANP 726/2018 não buscaram apenas aplicar percentuais de conteúdo local mais factíveis aos contratos assinados nas rodadas anteriores, mas, também resolver uma série de problemas que estavam impactando a atratividade e o desenvolvimento do setor, gerando externalidades negativas para o mercado de trabalho e para a arrecadação estatal.

A Resolução ANP n° 726/2018 permitiu, portanto, que as empresas pudessem aditar a Cláusula de Conteúdo Local dos contratos vigentes, de modo a alterar os percentuais de contratação nacionais. Os novos compromissos foram autorizados pela Resolução CNPE n° 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 n° 7/2017.

O prazo para o pedido de aditamento foi encerrado em 10 de agosto de 2018.

Para conseguir o aditamento fazia-se necessário o cumprimento de alguns requisitos: a fase do contrato para a qual foi solicitado ainda não ter sido encerrada; fica extinta a possibilidade de a empresa pedir isenção (*waiver*) e ajuste de conteúdo local; e ela precisa renunciar expressamente a qualquer pleito que tiver contra a ANP em função de multas já pagas por descumprimento da obrigação de conteúdo local.

Para os contratos aditados, os novos compromissos de conteúdo local, autorizados pela Resolução CNPE n° 1/2018, têm como base os percentuais que constam nos contratos das rodadas de licitações mais recentes, realizadas a partir de 2017. Eles passaram a ser os seguintes:

1. Projetos em terra (*onshore*):
  - Para exploração e desenvolvimento: 50%
2. Projetos no mar (*offshore*):
  - Para exploração: 18%
  - Para desenvolvimento da produção:
    - 25% para construção de poço;
    - 40% para coleta e escoamento;
    - Compromissos para UEP (Unidade Estacionária de Produção) divididos em três segmentos: 40% em engenharia, 40% em

máquinas e equipamentos e 40% em construção, integração e montagem.

Já o Contrato de **Cessão Onerosa** teve a atualização dos compromissos de Conteúdo Local por meio de Termo Aditivo celebrado junto ao Ministério de Minas e Energia (MME), nos mesmos termos da Resolução ANP nº 726/2018. Neste caso, os percentuais para a etapa de desenvolvimento são diferentes: 25% para construção de poço; 40% para sistema de coleta e escoamento da produção; e 25 % para UEP.

Em suma, tem-se o pedido de aditamento e o pedido de isenção ou ajuste.

A **isenção** é a possibilidade de exoneração de conteúdo local para contratações específicas de bens ou serviços, autorizado em caráter excepcional, por motivo de inexistência de fornecedor nacional, caracterização de preço e/ou prazo excessivos e/ou utilização de nova tecnologia não disponível no País.

Já o **ajuste** é um mecanismo que possibilita a revisão do percentual aplicável a determinado item ou subitem, compensado através de gastos praticados acima do comprometido em outro item de igual relevância econômica, autorizado em caráter excepcional e baseado no interesse público.

A previsão de isenção ou ajuste está estabelecida somente para os contratos da 7ª à 13ª Rodadas de Licitações no regime de concessão, da Rodada do Excedente da Cessão Onerosa, da 1ª Rodada de Partilha de Produção, além do contrato da 2ª Rodada de Partilha de Produção referente à área unitizável adjacente a Gato do Mato, conforme estabeleceu a Resolução ANP nº 726/2018.

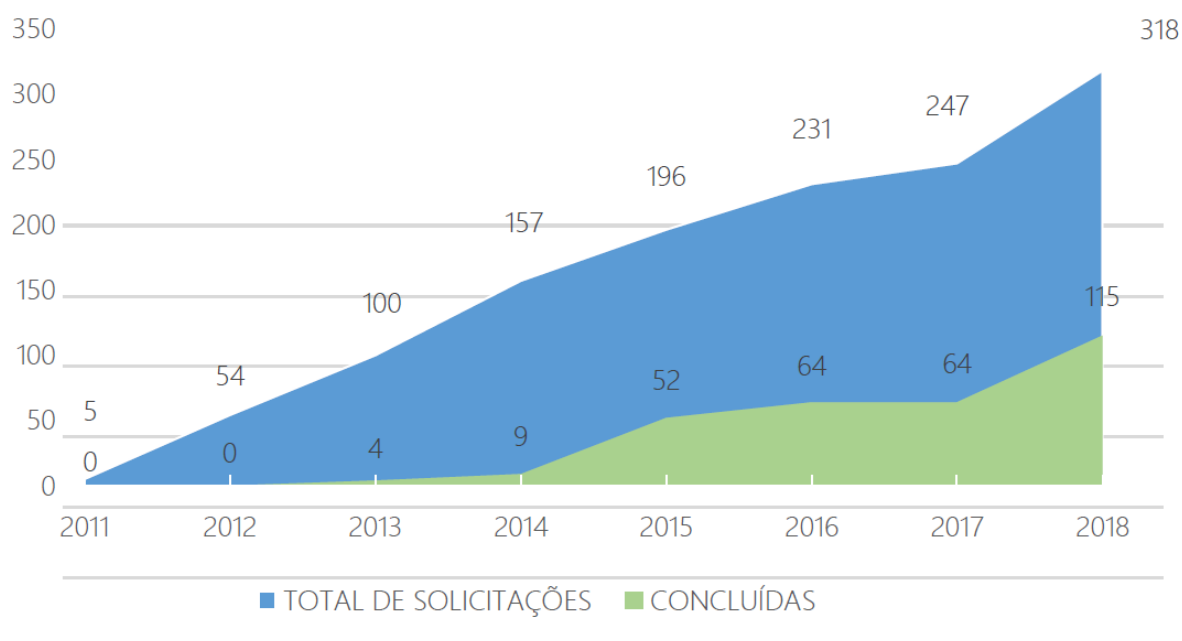
Para os contratos aditados, a possibilidade de isenção ou ajuste foi extinta. Assim, os pedidos de isenção e ajuste anteriormente formulados para os contratos aditados foram extintos de forma automática e a respectiva solicitação arquivada para a fase do contrato (fase de exploração e/ou a etapa de desenvolvimento) alcançada pelo aditamento.

Registra o Relatório de Gestão da ANP do ano de 2018 que, com relação ao cumprimento da Cláusula de Conteúdo Local, 55 blocos exploratórios haviam sido analisados. Em 15 desses casos fora constatado o descumprimento das obrigações contratuais, resultando em autos de infração no valor total de R\$ 58.205.261,48, dos quais R\$ 11.120.496,45 teriam sido pagos à vista, com desconto de 30% legalmente previsto. Registra o Relatório que, na maioria das vezes, as multas aplicadas pela ANP eram pagas à vista, com desconto.

Compulsando-se o Relatório de Gestão da ANP do ano de 2019 verifica-se que, referente a este exercício, foram recebidos 285 pedidos de aditamento contratual para adesão aos novos percentuais estabelecidos pela Resolução ANP nº 726/2018, dos quais 271 foram analisados e concluídos ainda em 2019, restando 14 em fase final de recurso, a serem concluídos no ano seguinte.

Além de possibilitar o aditamento da Cláusula de Conteúdo Local, a Resolução ANP nº 726, de 11 de abril de 2018, também regulamentou os procedimentos para concessão de isenções e ajustes (*waiver*), cujo gráfico a seguir demonstra o andamento dessas concessões. Veja-se:

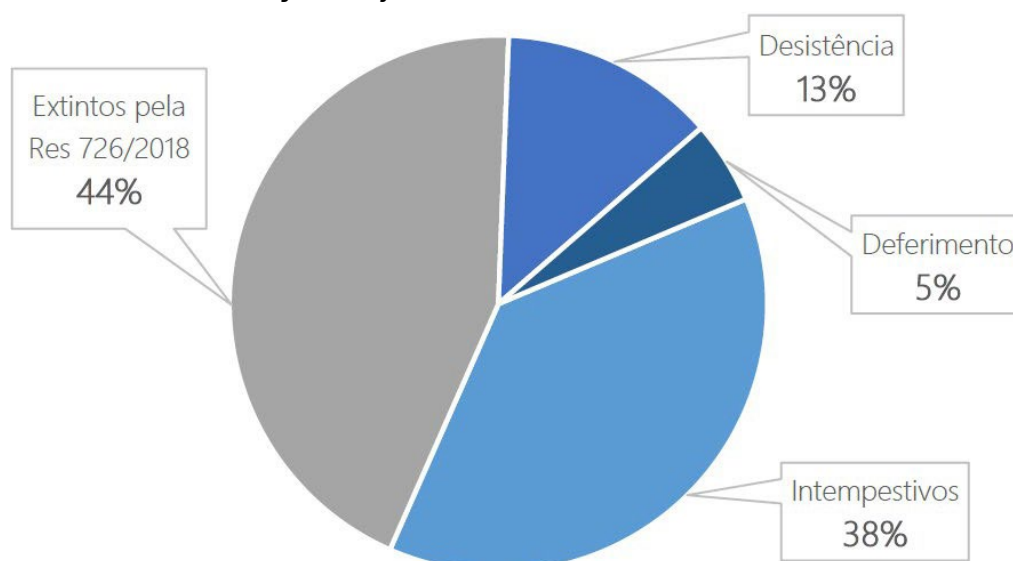
Gráfico 1 - Pedidos de isenção e ajustes em conteúdo local



Fonte: ANP (Relatório de Gestão 2019)

O gráfico acima demonstra que 115 pedidos foram concluídos ainda no ano de 2018, atendendo a diferentes motivações, com destaque para os extintos por conta dos aditivos contratuais realizados nos termos da Resolução ANP nº 726, de 11 de abril de 2018. Veja-se essa distribuição graficamente:

Gráfico 2 - Pedidos de isenção e ajustes concluídos



Fonte: ANP (Relatório de Gestão 2019)

O Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2020 reflete o ano atípico em função do surgimento do vírus Sars-CoV-2 (síndrome respiratória aguda grave 2), responsável pela pandemia causada pela Covid-19 (*corona virus disease*, ano 2019), que provocou uma forte paralisação presencial das atividades públicas (bem como privadas). O referido relatório de gestão faz a narrativa de uma série de medidas regulatórias estabelecidas pela ANP em razão do evento pandemia, entre elas destaca-se a Resolução ANP nº 816, de 20 de abril de 2020, que estabeleceu medidas referentes à flexibilização de algumas obrigações contratuais na fase de exploração e na fase de produção, incluindo acesso ao Banco de Dados de Exploração e Produção da ANP (BDEP), segurança operacional, preço de referência do gás natural, investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) e também ao conteúdo local.

Nesse ponto, o referido relatório de gestão traz à baila a ação das certificadoras que, para os contratos firmados a partir da 7ª Rodada de Licitações, realizada em 2005, os bens e serviços adquiridos pelas operadoras de contratos de E&P deveriam ter sua parcela de conteúdo local aferida por organismos certificadores acreditados pela ANP.

Dentre as medidas adotadas pela indigitada Resolução ANP nº 816/2020 tem-se a prorrogação do prazo de entrega dos relatórios de certificação pelas

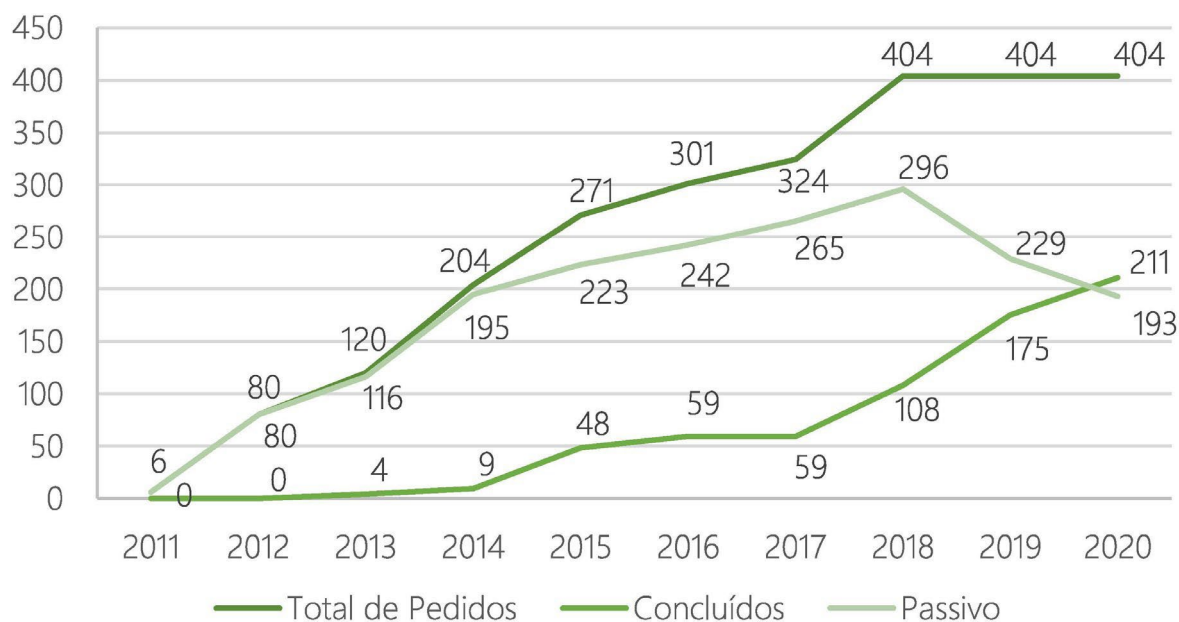
certificadoras que, após sucessivas prorrogações, terminaram por refletir quase que exclusivamente as certificações realizadas já no 3º trimestre de 2020.

Por conseguinte, tem-se um decréscimo dessas certificações comparativamente aos anos anteriores: 7.008 em 2018; 8.749 em 2019 e 5.111 em 2020.

No que se refere especificamente ao aditamento da cláusula de conteúdo local autorizada pela mencionada Resolução nº 726/2018, a informação é de que, naquele ano de 2020, foram finalizadas as análises de 285 pedidos.

No que se refere às Isenções e Ajustes de conteúdo local, informa-se que, do estoque de 405 pedidos, de 2013 até 2019 foram arquivados 175 pedidos, tendo em vista a extinção prevista nos aditivos contratuais realizados nos termos da Resolução ANP nº 726/2018, desistência, intempestividade e deferimento. Em 2020 foram arquivados outros 36 pedidos, dos quais 24 por perda de objeto em função do cumprimento da obrigação de conteúdo local, 7 desistências, e 5 notificações de deferimento. Restaram, desta forma, um total ainda de 193 solicitações para análise.

Gráfico 3 - Histórico do estoque de pedidos de isenção e ajustes



Fonte: ANP (Relatório de Gestão 2020)

Por fim, em relação ao Conteúdo Local, informa também o mencionado relatório de gestão que, em 2020, a ANP implantou a carga de dados online para o envio dos

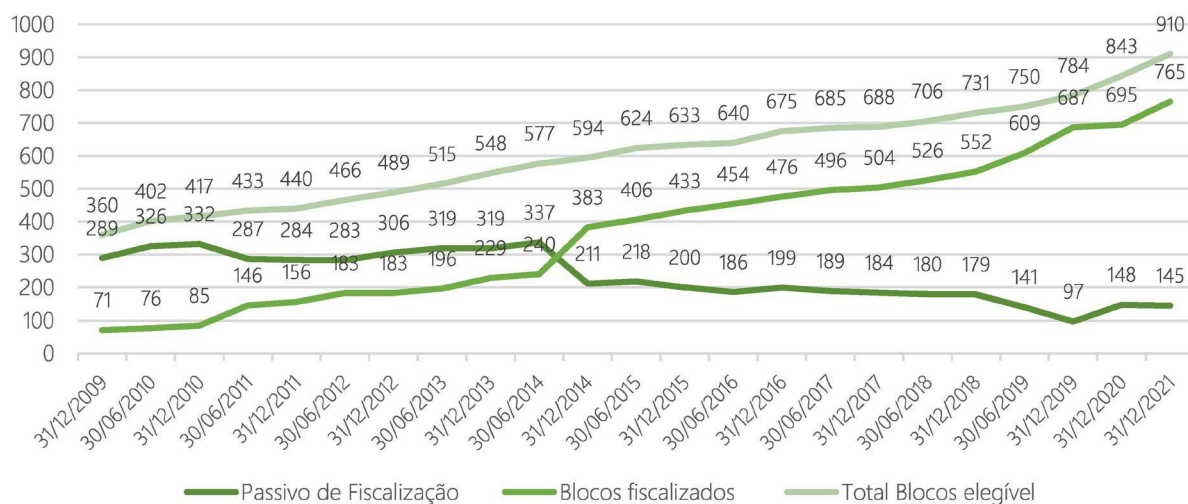


relatórios de gastos trimestrais, o que permite aos operadores enviar as informações diretamente para a base de dados da ANP, possibilitando, ao ver da agência, redução de custos, aumento de eficiência e melhoria do controle desses relatórios, anteriormente submetidos em meio físico.

O panorama gráfico apresentado acima demonstra como se dava o crescimento vertiginoso dos pedidos de isenção e ajustes a partir de 2011, com a consequente suavização desse estoque a partir de 2018, demonstrando o impacto positivo que a resolução trouxe para o setor – e para a própria ANP –, trazendo distensão nessa relação com os operadores.

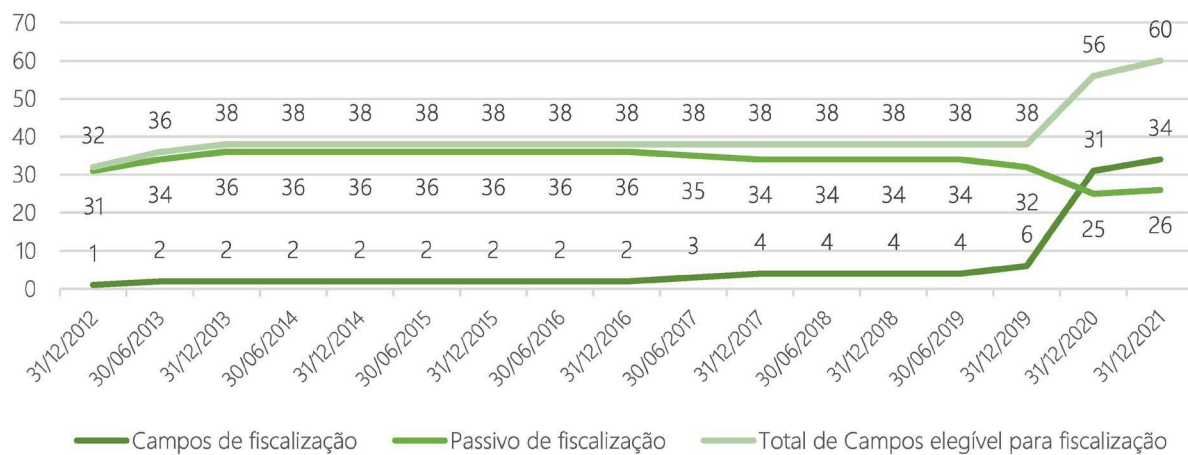
O Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2021 registra que, entre 2014 e 2017 era observado um passivo constante de 200 blocos pendentes de fiscalização em relação às obrigações de conteúdo local na Fase de Exploração. E que, a partir de aprimoramento na metodologia foi possível observar uma diminuição considerável no passivo, principalmente a partir de 2018. Veja-se graficamente:

Gráfico 4 - Fiscalizações dos compromissos de conteúdo local de 2009 a 2021, por bloco



Fonte: ANP – Relatório de Gestão 2021

Gráfico 5 - Fiscalizações dos compromissos de conteúdo local de 2009 a 2021, por campo



Fonte: ANP – Relatório de Gestão 2021

## 6. Conclusão

Em síntese, a vontade política de que as atividades de exploração e desenvolvimento da produção nacional de petróleo e gás fossem realizadas também a partir de bens e serviços a serem adquiridos de empresas brasileiras materializou-se na expressão Conteúdo Local - CL, criando-se, a partir daí, a Política de Conteúdo Local - PCL. A partir da lei do petróleo que instituiu a Agência Nacional do Petróleo – ANP (Lei nº 9.478/1997), e o consequente início das rodadas de licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural, em 1999, o Conteúdo local – CL esteve presente por meio da Cláusula de Conteúdo Local dos contratos de concessão.

O presente estudo insere-se, inicialmente, nesse contexto de compreender historicamente o porquê do não alcance do sucesso esperado da Política de Conteúdo Local no âmbito do Setor de Petróleo e Gás e os motivos que geraram, concomitantemente, uma atuação crescente do órgão regulador na aplicação de multas, bem como um estoque atingindo níveis administrativamente críticos de solicitações de isenção do cumprimento de conteúdo local, criando-se um cenário adverso para o atingimento da missão precípua do órgão regulador.

Para compreensão desse universo foi fundamental, dentre tantos outros elementos de informação relacionados nesse trabalho, a leitura da documentação relativa a duas auditorias operacionais levadas a efeito pelo Tribunal de Contas da União.

Da leitura da primeira auditoria operacional (que resultou no Acórdão 2.815/2012-Plenário), em que se focou o exercício da competência da ANP em observar o cumprimento da PCL pelas operadoras do setor, extrai-se que a ANP demorou a se estruturar para enfrentar o desafio das atividades de fiscalização de Conteúdo Local, tendo em vista que a unidade técnica responsável pela matéria (Coordenadoria de Conteúdo Local - CCL) foi criada apenas em 2007, aproximadamente oito anos após a primeira rodada de licitações que inaugurou a implementação dessa política. O que não começa bem, tem mais chances de não terminar bem.

Ademais, a referida unidade passou por problemas de continuidade desde sua criação, o que dificultou a operacionalização regular das atividades de sua responsabilidade. Em consequência disso, gerou-se um passivo em termos de blocos

a serem fiscalizados e, também, algumas tarefas apresentavam perda de eficiência devido à falta de sistemas informatizados para auxiliar o acompanhamento dos dados de CL e o planejamento das ações de fiscalização. Como resultado desses trabalhos de fiscalização foram feitas algumas determinações/recomendações estruturantes que, em sede de monitoramento realizado poucos anos depois, foram consideradas cumpridas/implementadas, conforme se pode ver no Acórdão 713/2015-TCU-Plenário.

O segundo trabalho de auditoria operacional (que resultou no Acórdão 3.072/2016-Plenário), avaliou a sistemática da Política de Conteúdo Local, bem como as implicações e os impactos na indústria nacional de petróleo e gás natural decorrentes da ausência de regulamentação do instrumento de *waiver*, cujo relatório apontou os seguintes achados:

- (i) a Política de Conteúdo Local (PCL) não está inserida no contexto de uma política industrial, não tem prazo de vigência determinado e não possui métricas ou indicadores que possam mensurar objetivamente seus resultados;
- (ii) fragilidade metodológica para a definição dos índices mínimos de conteúdo;
- (iii) a sistemática atual da PCL apresenta distorções graves;
- (iv) a PCL impõe elevados custos ao setor de Petróleo e Gás; e
- (v) a ANP não regulamentou o funcionamento do mecanismo de *waiver*.

A leitura atenta desses dois trabalhos leva, por aproximação gradual, à compreensão dos entraves causados ao setor de petróleo e gás pela imposição de uma política de conteúdo local desvinculada de uma base minimamente organizada de critérios, sem memória de aprendizado, sem definição de prazo de vigência e com acréscimo de custos ao setor, demonstrando ao fim e ao cabo, o privilégio e até mesmo o estímulo à ineficiência desse específico setor da indústria.

A análise do Acórdão 3.072/2016-Plenário demonstra, em síntese, que a implementação da PCL se deu a partir de objetivos genéricos, sem metas e métricas aptas a mensurar os resultados alcançados. Ou seja, criou-se a obrigação para os operadores do setor sem que, do outro lado, não se tenha criado nenhum mecanismo de monitoramento capaz de avaliar se os objetivos estavam sendo alcançados no transcurso do tempo e qual o custo que isso acarretava.

Cenário agravado pelo fato de não existir prazo de vigência da PCL, mas, em confronto a isso, existir previsão de indução de incremento do conteúdo local ao longo do tempo, o que tranquiliza os setores beneficiados de que a reserva de mercado está garantida. Portanto, em vez de se provocar a alavancagem da indústria nacional, incentiva-se a ineficiência.

Com o alto custo imposto e a baixa produtividade pela ineficiência “incentivada” – com a conseqüente não entrega dos produtos no prazo pactuado –, o mercado patinou e entrou em conflito.

Os contratos firmados com as operadoras já apresentavam a possibilidade de apresentação de pedido de isenção para liberação do cumprimento de CL, caso se configurasse uma das seguintes situações:

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

O cenário de ineficiência aguçou, então, o incremento desses pedidos. O problema era que, embora formalmente previstos no contrato, não havia definição dos limites a serem considerados para preço excessivo, prazo superior ou nova tecnologia.

Os critérios para concessão do pedido de isenção eram difíceis de serem aferidos e cada caso era analisado de forma individual. De seu turno, os percentuais exigidos nos leilões eram inexecutáveis, tanto pela incapacidade da indústria local de fornecer os materiais e equipamentos, quanto pelos valores elevados que muitas vezes eram exigidos.

Criou-se, então, outro conflito.

Por um lado, o descumprimento contratual gerava fiscalizações e multas por parte da ANP. Por outro lado, o cenário adverso e complexo acarretou a que muitos processos de pedidos de *waivers* ingressassem na Agência - que não conseguia dar vazão à demanda -, postergando assim ainda mais a regulamentação desses pedidos, bem como transformando a ANP em um balcão de negociações, expondo-a a situações não recomendáveis de relacionamento com as operadoras, escapando-se de sua atuação mais sistemática dentro do mercado da regulação.

Nesse ponto é oportuno dizer que a modelagem da licitação para escolha do operador a ser contratado é do tipo “leilão selado de primeiro preço”, no qual cada *player* submete um lance dentro de um envelope fechado. O *player* com maior lance

arremata o objeto e paga o preço que ele propôs, após a abertura simultânea dos envelopes de todos os participantes pelo leiloeiro.

Por conseguinte, essa modelagem com o objetivo de maximizar receitas tende a se constituir também em um procedimento que privilegia a eficiência da alocação dos objetos, ou seja, ganha-se o mais eficiente.

Contudo, esse balcão de negociações tende, em certa medida, mitigar os efeitos positivos dessa modelagem que busca a eficiência. Se a possibilidade de pedido de isenção e ajuste citados reduzia, por um lado, a camisa de força da Política de Conteúdo Local, por outro lado, ampliava o espaço de comportamento oportunista. Ou seja, o vencedor deu um lance alto não porque era o mais eficiente, mas, porque acreditava ter boa capacidade de *lobby* nos ministérios e agências, maculando, assim, a lógica do leilão que é descobrir quem é o mais eficiente.

O Acórdão 3.072/2016-Plenário vislumbrou, então, uma janela de oportunidade de aperfeiçoamento do setor regulatório, uma vez constatada a ausência de regulamentação para o trato específico da questão, o que, por consequência, causava insegurança jurídica e falta de transparência para todos os envolvidos, dado que não se sabia ao certo quais pedidos seriam aceitos e quais seriam rejeitados. Determinou-se, então, dentre outras providências, a normatização do pedido de *waiver*.

Em decorrência do Acórdão 3.072/2016-Plenário, sobreveio, então, ao mundo jurídico-administrativo, a Resolução-ANP nº 726, de 11 de abril de 2018, que abriu a possibilidade, estipulando prazo limite, para que as empresas pudessem formular pedido para aditar a Cláusula de Conteúdo Local dos contratos vigentes, de modo a alterar os percentuais de contratação nacionais. Os novos compromissos foram autorizados pela 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.

A resolução veio, portanto, não somente para regulamentar critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à concessão de *waiver*, mas, inovou trazendo a possibilidade de aditamento de contratos anteriores a novos percentuais que foram definidos.

Então, além da questão da possibilidade de pedido de aditamento, ter-se-ia, também, de forma excludente, a possibilidade de se formular o pedido de isenção ou ajuste. Ou se formulava o pedido para aditar, ou para isenção ou ajuste.

Após análise dos relatórios de gestão da ANP relativo aos exercícios 2018 a 2021 foi possível verificar o impacto da superveniência da referida resolução. Em especial, o Relatório de Gestão 2020 apresenta um panorama gráfico que demonstra como se dava o crescimento vertiginoso dos pedidos de isenção e ajustes a partir de 2011, com a conseqüente suavização desse estoque a partir de 2018, demonstrando o impacto positivo que a resolução trouxe para o setor – e para a própria ANP –, trazendo distensão nessa relação com os operadores.

Vale rememorar que a regulação responsiva se constitui instrumento de integração responsável pelo atingimento de um estágio ótimo de funcionamento dos mercados, admitindo-se que a punição e a persuasão caminham juntas dentro da boa regulação, de forma interdependentes – somente punir ou somente persuadir não é recomendado pela teoria da regulação responsiva.

Persuadir significa negociar, renunciando-se à aplicação regulamentar de sanções procurando-se, assim, valorizar o comportamento cooperativo do regulado. Nesse diapasão, a boa regulação sabe impor sanções - sem que seja afastada a capacidade de fiscalização de persuadir -, colhendo-se, assim, as sinergias desses institutos.

O monitoramento da execução da Política de Conteúdo Local feita pela ANP teve, durante um longo período, um viés punitivo sem que alcançasse efetividade e resultados satisfatórios para o setor. Nesse particular, vale repisar que a partir da regulamentação do Sistema de Certificação de Conteúdo Local, publicado em novembro de 2007, que estabeleceu a metodologia e as regras para credenciamento das entidades certificadoras, a ANP iniciou a fiscalização das empresas concessionárias para as atividades de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural. E exatamente nesse período, entre os anos de 2008 e 2010, a fiscalização das áreas relativas às rodadas 1 a 4 foram enquadradas como CL atingido, não gerando nenhuma multa.

Contudo, com a retomada da intensificação do processo de fiscalização pela ANP, foi aplicado, no período de 2011-2019, um total de 164 multas e valor total recolhido de cerca de R\$ 398,9 milhões, com destaque para as fiscalizações ocorridas em 2015 em áreas arrematadas nas Rodadas 6 e 7. Esse recrudescimento pode indicar preocupante captura das fiscalizações levadas a cabo pelas credenciadas.

Conforme já dito, o PEDEFOR constituiu-se em um programa que teve por objetivo elevar a competitividade de fornecedores, estimular a engenharia nacional,

promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos, ampliar a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no Brasil, além de estimular a criação de empresas de base tecnológica.

Portanto, de certo modo, o programa procurou fazer a transição de um sistema punitivo - pelo não alcance dos índices de CL que eram pactuados - para um sistema de incentivos, onde a criação de empresas de base, a ampliação da cadeia de fornecedores e a inovação tecnológica passassem a ser recompensados por meio de bonificações de conteúdo local que poderiam ser utilizadas em futuros investimentos.

O modelo de governança adotado pelo PEDEFOR contemplava tanto atores da administração direta, relacionados direta ou indiretamente com a política industrial do país, quanto a Agência Nacional do Petróleo - ANP, responsável por regular o setor de petróleo e gás natural, bem como instituições públicas financiadoras de empreendimento e projetos de pesquisa e inovação.

Não obstante o relativo sucesso do PEDEFOR, o programa foi atingido pelo “revogação do Governo Bolsonaro” (Decreto 10.087, de 5 de novembro de 2019, que revogou outros 399 decretos). A despeito disso, na sua essência o Programa foi a racionalidade objetivamente trazida e procedida nesse cenário de incertezas que a PCL produziu. O retorno de algum programa o semelhante, eventualmente com mudanças estratégicas atualizadas, configurar-se-ia, sem dúvida, em uma oportunidade de governança a merecer cuidadosa atenção por parte do setor público.

Tendo em vista o fato de que a superveniência da Resolução nº 726, de 11 de abril de 2018, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis se deu em decorrência de trabalho de fiscalização do TCU, tem-se como sugestão de futuros trabalhos de pesquisa, a análise da questão do relacionamento entre órgão controlador e órgão regulador: se não estaria aquele invadindo a esfera de competência deste ou se aquele não estaria agindo como regulador deste?

Também como trabalhos futuros vislumbra-se o estudo comparado internacional a respeito de políticas de conteúdo local espalhadas pelo mundo, avaliando-se resultados e, preponderantemente, o custo que isso representou para a sociedade, a servir de parâmetro decisório para implementação dessa política pública em nosso país.

Como disse Paul Krugman (*apud* Mattos, 2022):

A produtividade não é tudo, mas, no longo prazo, é quase tudo. A capacidade de um país em melhorar o padrão de vida de sua população ao longo do



tempo depende quase que inteiramente em sua capacidade de incrementar o seu produto por trabalhador.

## 7. Referências

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 6. ed. rev. ampl. – London: Laccademia Publishing, 2021

BEZERRA E., Luiz Gustavo. **Instrumentos econômicos: elementos para uma regulação ambiental efetiva e o papel dos instrumentos de mercado**. 2018. 1–159 f. Dissertação (Doutorado em Meio Ambiente) - UERJ, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/handle/1/14248>. Acesso em: 6 Dec. 2021.

BRASIL. **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS**. Conteúdo Local. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>. Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS**. Painel Dinâmico de Isenção e Ajuste de Conteúdo Local. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-sobre-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/painel-dinamico-de-isencao-e-ajuste-de-conteudo-local>. Acesso em: 26 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS**. Relatório de Gestão. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 26 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS**. Resolução nº 726, de 11 de abril de 2018. Estabelece os critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à isenção de cumprimento da obrigação de conteúdo local, bem como as regras gerais dos ajustes de percentual de conteúdo local comprometido [...]. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2018. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-726-2018-estabelece-os-criterios-requisitos-e-procedimentos-aplicaveis-a-isencao-de-cumprimento-da-obrigacao-de-conteudo-local-bem-como-as-regras-gerais-dos-ajustes-de-percentual-de-conteudo-local-comprometido-e-das-transferencias-de-excedente-de-conteudo-local-relativos-aos-contratos-para-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural-de-concessao-a-partir-da-setima-ate-a-decima-terceira-rodada-de-licitacoes-de-cessao-onerosa-da-primeira-rodada-de-partilha-de-producao-e-do-contrato-da-segunda-rodada-de-partilha-de-producao-referente-a-area-unitizavel-adjacente-a-gato-do-mato-faculta-aos-operadores-a-possibilidade-de-realizacao-de-aditamento-contratual?origin=instituicao&q=726>. Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS**. Resolução ANP nº 816, de 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-816-2020-define-procedimentos-a-serem-adotados-pelos-agentes-regulados-pela-anp-que-atuam-nas-atividades-de-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural-enquanto-perdurarem-as-medidas-temporarias-de-enfrentamento-da-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-decorrente-do-coronavirus-covid-19-estabelecidas-pelo-governo-federal-2020-12-21-versao-compilada?origin=instituicao>. Acesso em: 27 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA – CNPE.** Resolução nº 5, de 25 de junho de 2013. Aprova os parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção para a Primeira Rodada de Licitações de blocos exploratórios de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/2013>. Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 4.925 DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003.** Institui o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - PROMINP, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4925.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.925%20DE%2019,PROMINP%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4925.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.925%20DE%2019,PROMINP%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 8.637, DE 15 DE JANEIRO DE 2016.** Institui o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8637.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.637%2C%20DE%2015,de%20Petr%C3%B3leo%20e%20G%C3%A1s%20Natural](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8637.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.637%2C%20DE%2015,de%20Petr%C3%B3leo%20e%20G%C3%A1s%20Natural). Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 10.087, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019.** Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10087.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10087.htm). Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **DECRETO-LEI Nº 395, DE 29 DE ABRIL DE 1938.** Brasília, 1938. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del0395.htm#:~:text=DECRETO%20LEI%20N%C2%BA%20395%2C%20DE%2029%20DE%20ABRIL%20DE%201938.&text=Declara%20de%20utilidade%20p%C3%BAblica%20e,pa%C3%ADs%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0395.htm#:~:text=DECRETO%20LEI%20N%C2%BA%20395%2C%20DE%2029%20DE%20ABRIL%20DE%201938.&text=Declara%20de%20utilidade%20p%C3%BAblica%20e,pa%C3%ADs%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **LEI 2.004, DE 3 DE OUTUBRO DE 1953.** Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Brasília, 1953. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm#:~:text=LEI%20No%202.004%2C%20DE%203%20DE%20OUTUBRO%20DE%201953.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,An%C3%BAnima%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm#:~:text=LEI%20No%202.004%2C%20DE%203%20DE%20OUTUBRO%20DE%201953.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,An%C3%BAnima%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209).

[478%2C%20DE%206%20DE%20AGOSTO%20DE%201997&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20energ%C3%A9tica,Petr%C3%B3leo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](#). Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 13.844, DE 18 DE JUNHO DE 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm). Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU**. Acórdão nº 3.072/2016. Auditoria Operacional realizada na ANP com objetivo [de] avaliar os pedidos de *waiver* apresentados e a sistemática vigente da Política de Conteúdo Local. Análise das diligências. Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Ministério de Minas e Energia (MME). Relator: Min. José Mucio Monteiro, 30 de novembro de 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3072%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uu id=952d0be0-1d3d-11eb-a86d-d9a43bb2c3c1>. Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Acórdão nº 2.121/2017. Representação acerca de possíveis irregularidades na potencial celebração de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Relator: Min. Bruno Dantas, 27 de setembro de 2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2121%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2121%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Conhecendo o Tribunal / Tribunal de Contas da União. – 8. ed. -- Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2022.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação / Módulo 1 – Aspectos Gerais da Teoria da Regulação / Economia da Regulação / Conteudista: César Mattos. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2021a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação / Módulo 1 – Aspectos Gerais da Teoria da Regulação / Governança Regulatória / Conteudista: Bruno Queiroz. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2021b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Auditoria Operacional / Módulo 1 – Introdução à Auditoria Operacional / Aula 1 / Conteudistas: Dagomar Henriques Lima et al. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2013.

\_\_\_\_\_. **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**. Instituto de Economia. Novo Ciclo de Produção e Estimativa de Geração de empregos na Indústria Brasileira de Construção Naval. Relatório Final. Julho de 2005. Disponível em:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7682/2/Novo%20ciclo%20de%20pr%20du%C3%A7%C3%A3o%20e%20estimativa%20de%20gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20empregos%E2%80%A6\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7682/2/Novo%20ciclo%20de%20pr%20du%C3%A7%C3%A3o%20e%20estimativa%20de%20gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20empregos%E2%80%A6_P.pdf). Acesso em: 07 nov. 2022.

CATÃO, Karina. **Agências Reguladoras - A Teoria Da Captura e atuação do Tribunal de Contas**. Publicado em 30/03/2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/342714/agencias-reguladoras--a-teoria-da-captura-e-atuacao-do-tribunal-de>. Acesso em 5 dez. 2022.

CRESWELL, J.W. Correlational Designs. In: \_\_\_\_\_. **Educational research: planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research**. 4. Ed. Boston, MA: Pearson Education, 2012.

DANTAS, Bruno; CALDAS, Evandro; MARTINS, Fernanda. **A sistemática de conteúdo local e a cooperação entre TCU e ANP: um passo importante rumo à coerência regulatória**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 230, p. 11-27, abr./jun. 2021. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril\\_v58\\_n230\\_p11](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p11). Acesso em: 18 abr. 2022.

DERBLI, Ludimila Santos. **A atuação do TCU na indústria do petróleo**. Publicado em 18/01/2022. Disponível em: <https://br.lexlatin.com/opiniao/atuacao-do-tcu-na-industria-do-petroleo>, acesso em 5 dez. 2022.

MAGALHÃES, Renata Silva Pugas. **Governança em Organizações Públicas – Desafios para Entender os Fatores Críticos de Sucesso: O Caso do Tribunal de Contas da União**. Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14E990758014EBB2BF58C1108>. Acesso em: 9 dez. 2022.

MATTOS, César Costa Alves de. **Política de Conteúdo Local (PCL) do Setor Petróleo Brasileiro**. Publicado em 23 fev. 2022. Disponível em: <https://cenariospetroleo.editorabrasilenergia.com.br/politica-de-conteudo-local-pcl-do-setor-petroleo-brasileiro/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável

