

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.928/2025-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Empresa de Pesquisa Energética; Ministério de Minas e Energia (MME); Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras); Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Planejamento e Orçamento.

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

Representação legal: Luísa Berni Mendonça dos Santos (147936/OAB-RJ), entre outros, representando o BNDES; Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (165060/OAB-RJ), entre outros, representando a Petrobras.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICA NO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. FRAGILIDADES NA GOVERNANÇA, COM AUSÊNCIA DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, METAS, INDICADORES E AVALIAÇÕES SISTEMÁTICAS. DEFICIÊNCIAS NA FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA DAS ALTERAÇÕES DOS ÍNDICES MÍNIMOS DE CONTEÚDO LOCAL E NA UTILIZAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR). LIMITAÇÕES DOS INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS. INSUFICIENTE ARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL E A POLÍTICA DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (PD&I). DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração – AudPetróleo, (peça 80), que contou com o endosso dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 81 e 82):

“I. Apresentação

1. O presente relatório apresenta os resultados da auditoria operacional conduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a Política de Conteúdo Local (PCL) no setor de petróleo e gás natural. A fiscalização foi determinada pelo Acórdão 1.067/2025-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, e tem por objetivo verificar se a política pública está alcançando os resultados planejados, com foco no aumento da participação da indústria nacional de bens e serviços nos projetos de exploração e produção.

2. O tema tem impacto relevante sobre decisões de investimento em projetos econômicos no setor de petróleo e gás natural, com incidência sobre custos, prazos, estrutura de fornecimento e organização da cadeia produtiva do setor. Dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) indicam que os investimentos vinculados aos compromissos de conteúdo local alcançaram R\$ 20 bilhões apenas em 2023.

3. Em 2016, o Tribunal de Contas da União (TCU), no voto do Ministro José Múcio Monteiro que embasou o Acórdão TCU-Plenário 3072/2016, indicou, entre outros pontos, que a PCL gerava custos relevantes ao setor de petróleo e gás natural, sem a devida comprovação dos benefícios socioeconômicos gerados.

4. Após os encaminhamentos realizados pelo TCU, houve alterações regulatórias importantes na Política de Conteúdo Local, entre elas: a) a Resolução CNPE 7/2017 (simplificação da estrutura dos índices mínimos de conteúdo local); b) a Resolução ANP 726/2018 (aditamentos contratuais); c) a Resolução ANP 848/2021 (termos de ajustamento de conduta); e d) a Resolução CNPE 11/2023 (alterações nos índices mínimos de conteúdo local).

5. No contexto legal, identificou-se a introdução de alterações normativas consideráveis, em especial a Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), que instituiu a obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para alterações regulatórias de impactos relevantes sobre agentes econômicos, e a Lei 15.075/2024, que modificou a Lei do Petróleo impondo à PCL a necessidade de observar o dinamismo de mercado, basear-se em dados concretos da indústria e ponderar a relação custo-benefício.

6. Essa evolução no contexto legal e regulatório desde a última auditoria operacional realizada pelo TCU em 2015 (TC 030.511/2015-1), em conjunto com as alterações no contexto econômico do setor de petróleo e gás natural (especialmente com o aumento significativo da produção dado o pré-sal), motivou a realização da presente auditoria operacional. Este trabalho visa contribuir, sob a ótica do controle externo, para o aumento da efetividade da Política de Conteúdo Local no alcance dos benefícios socioeconômicos almejados pelo Estado brasileiro.

II. Introdução

7. Este relatório está estruturado em nove capítulos. O primeiro, precedente, tratou da apresentação do trabalho. O segundo e o terceiro descrevem, em linhas gerais, a origem, o objeto e o escopo da auditoria, bem como temas correlatos. Os capítulos quarto a sétimo concentram-se nas análises relativas às questões de auditoria e aos respectivos achados. O oitavo apresenta as conclusões e, por fim, o capítulo nono expõe as propostas de encaminhamento consideradas pertinentes. Nos apêndices estão a análise dos comentários dos gestores (Apêndice A) e a matriz de achados (Apêndice B).

II.1 Processos anteriores

8. No âmbito do Tribunal de Contas da União, a Política de Conteúdo Local (PCL) no setor de petróleo e gás natural já foi objeto de diversas ações de controle, que abarcaram tanto a formulação normativa quanto os mecanismos de implementação e fiscalização.

9. Nesse contexto, a auditoria operacional realizada no âmbito do TC 016.701/2011-9 teve como finalidade verificar a forma como a ANP desenvolvia suas atividades de fiscalização do cumprimento dos compromissos de conteúdo local nos contratos de Exploração e Produção. O Acórdão 2.815/2012-TCU-Plenário resultou em determinações e recomendações à Agência, voltadas, entre outros aspectos, ao aprimoramento da transparência e da fundamentação do credenciamento das entidades certificadoras, à otimização dos processos de fiscalização e ao desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação adequadas às necessidades da área responsável.

10. Posteriormente, a auditoria operacional conduzida no processo TC 030.511/2015-1 teve como objetivo avaliar a atuação da ANP quanto aos pedidos de waiver em contratos de Exploração e Produção, bem como o papel da Agência e do Ministério de Minas e Energia (MME) na definição dos índices de conteúdo local. Os trabalhos culminaram no Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, que expediu determinações e recomendações relevantes para o aprimoramento da política.

11. Entre os principais encaminhamentos desse acórdão, destacaram-se a determinação à ANP para que normatizasse o instrumento de waiver e recomendações ao MME voltadas ao aprimoramento da PCL, incluindo a fundamentação técnica dos índices mínimos adotados nas rodadas de licitação, a realização de análise de custo-benefício da política, a definição de objetivos, indicadores e métricas para mensuração de resultados, o estabelecimento de prazo de vigência da

política e a articulação com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) para sua inserção em uma política industrial mais ampla.

12. No contexto do referido processo realizou-se o monitoramento das deliberações expedidas, tendo o Tribunal concluído que todas as determinações e recomendações haviam sido cumpridas ou implementadas, conforme ratificado pelo Acórdão 654/2022-TCU-Plenário, que determinou o arquivamento do feito.

13. Em momento subsequente, a denúncia TC 029.118/2018-2 trouxe ao exame desta Corte supostas irregularidades ocorridas na elaboração da Resolução ANP 726/2018 e na reformulação da PCL. As alegações concentraram-se, em especial, na possibilidade de alteração retroativa da política para contratos vigentes, por meio de aditivos com redução das obrigações de conteúdo local, bem como na suposta ausência de embasamento técnico para a definição do percentual mínimo de 25% de conteúdo local aplicável às Unidades Estacionárias de Produção (UEP), conforme estabelecido pela Resolução CNPE 7/2017.

14. No exame do feito, restou consignado que a Resolução ANP 726/2018 foi precedida de parecer jurídico favorável, revisões internas, consulta pública e audiência pública, tendo sido considerada regular e fundamentada no interesse público. No que se refere à Resolução CNPE 7/2017, verificou-se a existência de fundamentação técnica suficiente, apoiada em notas técnicas de diversos órgãos, tais como ANP, MDIC, MME e Ministério da Fazenda, além de deliberação em reunião interministerial no âmbito da Casa Civil. Diante disso, o Acórdão 2.416/2020-TCU-Plenário conheceu da denúncia e a considerou improcedente.

15. Por fim, no âmbito da prestação de contas ordinária da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia, relativa ao exercício de 2016 (TC 002.152/2019-3), o Tribunal apreciou aspectos relacionados à condução da Política de Conteúdo Local, tendo aprovado as contas com ressalvas por meio do Acórdão 11.058/2021-Segunda Câmara, em razão, principalmente, da ausência reiterada de avaliação de custo-benefício da política aplicada ao setor de petróleo e gás.

II.2 Identificação do objeto e marco legal

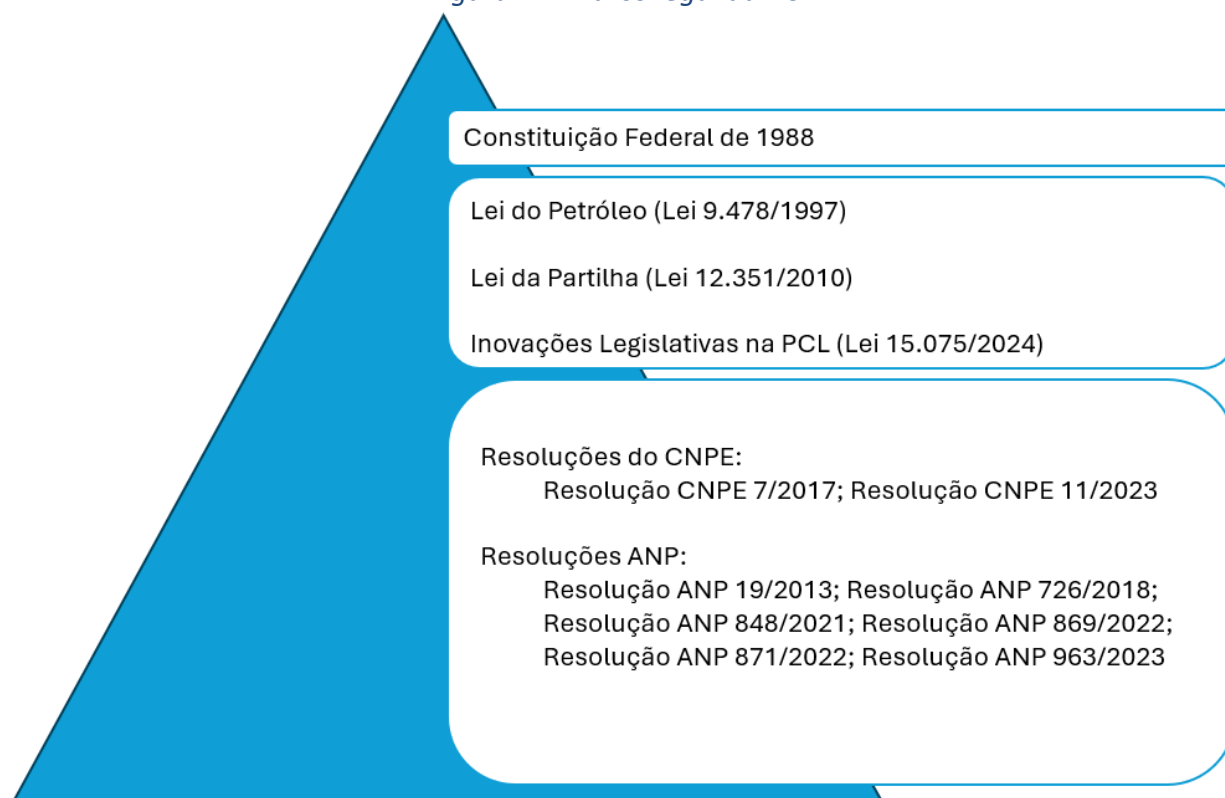
16. Constitui objeto da presente auditoria operacional a Política de Conteúdo Local (PCL), instrumento de política industrial e regulatória aplicado ao setor de petróleo e gás natural no Brasil, cuja finalidade é promover o desenvolvimento da indústria nacional por meio da exigência de aquisição de bens e serviços produzidos no país nas fases de exploração e produção (E&P).

17. A política é operacionalizada, principalmente, por meio da inclusão de cláusulas específicas de conteúdo local nos contratos de concessão e de partilha de produção, que estabelecem compromissos mínimos de contratação de bens e serviços nacionais nas fases de exploração e de desenvolvimento da produção, bem como por instrumentos regulatórios que tratam de isenções (waiver), ajustes de percentuais, transferências de excedentes e termos de ajustamento de conduta.

18. A escolha da PCL como objeto da auditoria decorre de sua relevância estratégica para o setor de petróleo e gás natural, da persistência de questionamentos quanto à sua efetividade e à sua capacidade de produzir os efeitos pretendidos de desenvolvimento da indústria nacional, à luz dos custos, das restrições operacionais e dos impactos econômicos decorrentes de sua aplicação.

19. Os principais normativos que compõem o arcabouço legal e regulatório da PCL estão indicados na Figura 1, abrangendo desde os fundamentos constitucionais até as normas infralegais que disciplinam a sua implementação, incluindo a Constituição Federal de 1988, a Lei do Petróleo e a Lei da Partilha, bem como diversas resoluções do CNPE e da ANP.

Figura 1 – Marco legal da PCL



Fonte: elaboração própria

II.3 Problema de auditoria

20. A relevância econômica da PCL é expressiva. Dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis indicam que os investimentos vinculados aos compromissos de conteúdo local somaram cerca de R\$ 15 bilhões em 2022, alcançando aproximadamente R\$ 20 bilhões em 2023, o que evidencia a magnitude dos recursos envolvidos e reforça a importância de avaliar a adequação da política em relação aos resultados que pretende alcançar.

21. Em auditoria operacional anterior realizada por esta unidade (TC 030.511/2015-1) foram identificadas fragilidades relevantes na concepção e na gestão da PCL, tais como a ausência de inserção da política em um contexto mais amplo de política industrial, fragilidades metodológicas na definição dos índices mínimos de conteúdo local e elevados custos impostos ao setor de petróleo e gás natural, conforme consignado no Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário. Embora as determinações e recomendações então expedidas tenham sido formalmente consideradas cumpridas, persistem indícios de que deficiências estruturais da política não foram integralmente superadas.

22. Ademais, manifestações recentes de agentes do setor produtivo, colhidas por meio de reuniões técnicas promovidas pelo Ministério de Minas e Energia e da Tomada Pública de Contribuições realizada em 2024 (peça 40), indicam preocupações recorrentes quanto aos efeitos da PCL sobre a competitividade do setor. Entre os pontos mais frequentemente destacados pelos stakeholders figuram a insegurança jurídica decorrente da falta de clareza e de consistência nas políticas de conteúdo local, a baixa previsibilidade dos índices mínimos, as dificuldades de planejamento de investimentos de longo prazo e a limitada correspondência entre os percentuais exigidos e a efetiva capacidade de fornecimento da indústria nacional em determinados segmentos e fases dos projetos de Exploração e Produção.

23. Em especial, representantes da indústria nacional de bens e serviços ressaltaram o caráter predominantemente punitivo do modelo vigente de implementação da PCL, fortemente baseado na aplicação de penalidades pelo descumprimento de índices mínimos, com uso limitado de mecanismos de incentivo e bonificação. Segundo essas manifestações, a centralidade das multas como mecanismo de indução ao cumprimento da política tende a gerar efeitos adversos, como o desestímulo

a novos investimentos, a internalização do custo das penalidades como variável econômica dos projetos e a priorização do cumprimento regulatório em detrimento de estratégias estruturantes de capacitação, inovação e aumento de produtividade da cadeia local, bem como da articulação da PCL com políticas de pesquisa, desenvolvimento e inovação do setor.

24. O relatório (peça 40) também evidencia críticas recorrentes quanto à ausência de metas e métricas claras que permitam aferir seus resultados e realizar avaliações sistemáticas de custo-benefício. Essa fragilidade compromete a capacidade de demonstrar a efetividade da política e de justificar os impactos econômicos e regulatórios que dela decorrem, bem como dificulta a realização de ajustes tempestivos e baseados em evidências.

25. Soma-se a esse quadro a inexistência de prazo de vigência da política, o que suscita preocupações quanto ao risco de formação de reservas de mercado e de desestímulo à competitividade, à inovação e ao aprimoramento tecnológico da indústria nacional. Em ambientes dessa natureza, políticas concebidas originalmente como instrumentos temporários de desenvolvimento podem se tornar estruturas permanentes de proteção, sem mecanismos claros de transição ou de superação das assimetrias que motivaram sua criação.

26. Paralelamente, nos últimos anos, foram introduzidas mudanças relevantes no arcabouço normativo da PCL, notadamente a edição da Resolução CNPE 11/2023, que elevou os percentuais de conteúdo local em relação às rodadas anteriores, e da Lei 15.075/2024, que instituiu novos mecanismos de flexibilização, como a transferência de excedentes de conteúdo local entre contratos. Embora tais alterações possam ampliar instrumentos de implementação da política, também introduzem novos riscos relacionados à viabilidade econômica dos projetos, à transparência dos mecanismos adotados e à coerência dos incentivos gerados.

27. Diante desse conjunto de fatores, a efetividade da PCL não pode ser avaliada apenas pelo cumprimento formal dos percentuais contratuais, demandando análise mais ampla sobre a coerência de seus instrumentos, o equilíbrio entre mecanismos punitivos e indutivos, a estabilidade do ambiente regulatório e a capacidade da política de promover desenvolvimento industrial sustentável sem comprometer a atratividade dos investimentos no setor de petróleo e gás natural.

28. Nesse cenário, configura-se o problema de auditoria consistente em verificar se a Política de Conteúdo Local está efetivamente promovendo o aumento da participação da indústria nacional nos projetos de Exploração e Produção de petróleo e gás natural, de forma compatível com seus objetivos de desenvolvimento industrial, sem impor custos desproporcionais, comprometer a atratividade dos investimentos ou gerar distorções regulatórias que reduzam a eficiência e a sustentabilidade do setor.

29. Esses elementos motivaram a realização da presente auditoria operacional e orientaram a definição do objetivo e do escopo do trabalho, conforme apresentado em sequência.

II.4 Objetivo e escopo da auditoria

30. O objetivo geral desta auditoria operacional foi avaliar a política pública de Conteúdo Local no setor de petróleo e gás natural, com a finalidade de verificar se a PCL está alcançando os resultados planejados, especialmente no que se refere ao aumento da participação da indústria nacional de bens e serviços nos projetos de exploração e produção.

31. Para atingir esse propósito, o trabalho buscou examinar a adequação da gestão estratégica da política, o desempenho dos seus instrumentos para o desenvolvimento industrial do setor e o grau de articulação da Política de Conteúdo Local com outras políticas públicas correlatas, em especial a Política de Desenvolvimento e Inovação (PD&I) do setor de petróleo e gás natural.

32. Nesse contexto, determinados aspectos, embora relacionados à PCL e referenciados no relatório para fins de contextualização do objeto, não integraram o escopo desta fiscalização. Essa delimitação permitiu concentrar os esforços da equipe de auditoria na análise dos riscos considerados mais relevantes e com maior potencial de impactar a efetividade da política pública.

33. Não fizeram parte do escopo de análise desta auditoria o processo de fiscalização conduzido pela ANP relativo ao cumprimento dos índices mínimos de conteúdo local, os critérios de

conteúdo local de aplicação privativos da Petrobras, bem como o processo de credenciamento e de fiscalização das entidades certificadoras de conteúdo local. Ainda que não contemplados no escopo atual, por questões estratégicas e de delimitação, tais aspectos apresentam relevância para futuras fiscalizações deste Tribunal.

34. A partir da definição do objetivo do trabalho e da delimitação do escopo da fiscalização, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: A gestão estratégica da Política de Conteúdo Local, no que tange aos processos de planejamento, avaliação e monitoramento, é adequada para promover o desenvolvimento industrial do setor de petróleo e gás natural?

Questão 2: Os instrumentos utilizados na Política de Conteúdo Local, incluindo a formulação dos índices mínimos de conteúdo local e as inovações introduzidas pela Lei 15.075/2024, promovem o desenvolvimento industrial do setor de petróleo e gás natural?

Questão 3: Como se dá o processo de articulação entre a Política de Conteúdo Local (PCL) e a Política de Desenvolvimento e Inovação (PD&I) do setor de petróleo e gás natural?

35. No caso da primeira questão, que indaga se a gestão estratégica da PCL, no que tange aos processos de planejamento, avaliação e monitoramento, é adequada para promover o desenvolvimento industrial do setor de petróleo e gás, a abordagem adotada é a orientada a problema. Isso porque a análise parte da premissa de que podem existir fragilidades ou insuficiências na gestão, exigindo uma investigação das causas que limitam a efetividade desses processos. A perspectiva é analítica, buscando compreender em que medida essas fragilidades afetam a capacidade da PCL de promover o desenvolvimento industrial.

36. A segunda questão, que trata dos instrumentos utilizados na política de conteúdo local, incluindo a formulação de índices e as inovações trazidas pela Lei 15.075/2024, demanda uma abordagem orientada a resultado. O objetivo é verificar se esses instrumentos estão alcançando os resultados esperados, como o fortalecimento da indústria nacional e a promoção do desenvolvimento tecnológico. Nesse caso, a auditoria compara os resultados obtidos com os critérios estabelecidos, adotando uma perspectiva normativa para avaliar a efetividade e o cumprimento dos objetivos da política.

37. Por fim, a terceira questão, que busca compreender como se dá o processo de articulação entre a PCL e a Política de Desenvolvimento e Inovação (PD&I) do setor de petróleo e gás natural, também se enquadra na abordagem orientada a problema. A análise procura identificar se existem dificuldades ou lacunas na integração entre essas políticas e, caso existam, quais são suas causas. A perspectiva é voltada para entender os fatores que limitam a coordenação e a governança, fornecendo informações que possam apoiar melhorias na articulação institucional.

38. Essas questões orientaram os trabalhos desenvolvidos nas fases de execução e relatório, possibilitando avaliar, dentro do escopo definido, a efetividade da Política de Conteúdo Local e a adequação de seus instrumentos e arranjos institucionais para o alcance dos objetivos de desenvolvimento industrial do setor de petróleo e gás natural.

II.5 Critérios

39. Os critérios que fundamentaram a presente auditoria operacional sobre a PCL compreendem um conjunto de normas legais e infralegais que regulam o setor de petróleo e gás natural, atos normativos que estruturam a própria política pública, bem como referenciais de governança e de avaliação de políticas públicas, utilizados como parâmetros para exame da adequação da gestão, dos instrumentos adotados e dos resultados alcançados.

40. Como alicerce normativo, utilizou-se a Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo), que estabelece os objetivos da Política Energética Nacional. Princípios como a atração de investimentos, a proteção dos interesses nacionais e a promoção da livre concorrência serviram como balizadores para a formulação das questões de auditoria, permitindo avaliar se a PCL está alinhada a esses objetivos macro e se contribui efetivamente para o desenvolvimento da indústria nacional no setor de petróleo e gás.

41. De maneira mais específica, a análise se aprofundou nas normas que governam diretamente a PCL e o ambiente regulatório em que ela se insere. As Resoluções CNPE 7/2017 e 11/2023 foram adotadas como critérios para examinar a adequação das regras vigentes da Política de Conteúdo Local, em especial no que se refere à definição dos percentuais mínimos exigidos e aos procedimentos de participação social, incluindo a submissão dos novos percentuais a consultas públicas para aferição de sua razoabilidade.

42. Adicionalmente, foram utilizados como critérios a Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) e o Decreto 10.411/2020, que instituem a obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório (AIR), a fim de avaliar se as decisões normativas associadas à PCL consideram adequadamente seus impactos sobre os agentes econômicos e se estão respaldadas em evidências técnicas.

43. No que se refere aos referenciais institucionais e jurisprudenciais, a auditoria fundamentou-se no Guia de Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal e no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, aplicados como parâmetros para a análise da gestão estratégica, dos mecanismos de monitoramento e da articulação institucional da PCL.

44. Ademais, foi considerado como precedente relevante o Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, cujos entendimentos sobre a necessidade de que os índices mínimos de conteúdo local sejam justificados com base em dados concretos e objetivamente verificáveis acerca da capacidade da indústria nacional, bem como sobre a avaliação da proporcionalidade entre os custos impostos e os benefícios esperados da política, orientaram a análise desta auditoria, tendo essas diretrizes sido posteriormente positivadas no art. 2º, § 3º, da Lei 9.478/1997, com a redação dada pela Lei 15.075/2024.

45. Por fim, foram utilizados critérios complementares. A avaliação incluiu um estudo da experiência internacional, notadamente dos modelos adotados pela Noruega e pelo Reino Unido, e a consulta a referencial teórico acadêmico sobre políticas industriais. Realizou-se também um benchmark interno, comparando a abordagem da PCL com a política de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) da própria ANP, a fim de identificar boas práticas e oportunidades de melhoria na gestão e fiscalização.

II.6 Metodologia

46. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com as orientações do Manual de Auditoria Operacional (Portaria-Segecex 18/2020). No desenvolvimento da auditoria, utilizaram-se, principalmente, as seguintes técnicas: análise documental, entrevistas não estruturadas, pesquisas em sistemas informatizados, análise de dados e painel de referência.

47. Na fase de planejamento, os procedimentos de auditoria aplicados tiveram por objetivo a obtenção dos conhecimentos necessários à adequada delimitação do escopo do trabalho. Nesse contexto, destacou-se a realização de reuniões com os principais atores institucionais relacionados à Política de Conteúdo Local, notadamente o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

48. Adicionalmente, foram realizadas reuniões com outros atores relevantes para a PCL, incluindo entidades da administração pública e representantes de empresas e associações do setor, tais como: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Associação Brasileira das Empresas de Bens e Serviços de Petróleo (ABESPetro), Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) e Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás (ABPIP).

49. Os conhecimentos obtidos nessa etapa inicial foram fundamentais para a definição do escopo e da abordagem metodológica da auditoria, subsidiando a elaboração da Matriz de Planejamento, na qual foram detalhadas as questões de auditoria e os principais riscos identificados.

Posteriormente, realizou-se painel de referência interno com o objetivo de validar a Matriz de Planejamento junto à equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).

50. A fase de execução consistiu na aplicação dos procedimentos previstos na Matriz de Planejamento. Para esse fim, as evidências necessárias foram formalmente requisitadas às unidades auditadas por meio de ofícios, abrangendo dados, informações e documentos.

51. Por meio da atuação do Núcleo de Dados da SecexEnergia (NDEnergia), com o objetivo de realizar uma análise mais detalhada sobre a Política de Conteúdo Local no setor de petróleo e gás, foi necessário compreender os mecanismos de armazenamento de dados utilizados pelas principais entidades envolvidas.

52. Dessa forma, foi solicitado à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e à Petrobras, informações sobre todos os sistemas, bancos de dados, plataformas, planilhas estruturadas, registros administrativos ou quaisquer outros instrumentos de controle que armazenem, processem ou consolidem dados relacionados ao tema. Essa iniciativa visou identificar e compreender os mecanismos utilizados para o gerenciamento e monitoramento do conteúdo local.

53. Após a solicitação das informações sobre os bancos de dados, a atuação do Núcleo de Dados da SecexEnergia (NDEnergia) foi direcionada à documentação, análise e estudo das bases de dados e sistemas da ANP e da Petrobras.

54. Com base nesse levantamento, a equipe de auditoria optou por solicitar os dados unicamente à ANP, especificamente os Relatórios de Investimentos em Conteúdo Local e os dados do Painel Dinâmico de Certificação de Conteúdo Local. A justificativa para essa abordagem reside no fato de a ANP ser a entidade que consolida as informações de todas as operadoras e certificadoras, o que assegura a centralização e a padronização dos dados necessários para os procedimentos de fiscalização.

55. Os dados obtidos da ANP foram processados e utilizados pelo Núcleo de Dados da SecexEnergia (NDEnergia) para o desenvolvimento de painéis analíticos na plataforma Power BI. Uma funcionalidade implementada nesses painéis foi a agregação das rubricas contratuais nos respectivos macrogrupos (funcionalidade não disponível nos painéis públicos disponibilizados pela ANP).

56. O objetivo desses painéis foi o de subsidiar as atividades de fiscalização, permitindo a verificação do cumprimento dos percentuais de conteúdo local, tanto de forma agregada quanto de forma desagregada por macrogrupos e rubricas, por meio de filtros e visualizações de dados estruturados.

57. Concluído os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento, os achados preliminares foram consolidados e apresentados, inicialmente, em painel interno de validação da Matriz de Achados com gestores e assessores da AudPetróleo.

58. Em seguida, foi feita uma apresentação da matriz de achados para os gestores relacionados à PCL no MME, na ANP e no MDIC. Além da oportunidade de manifestação durante a apresentação, foi dada a oportunidade aos jurisdicionados da manifestação formal quanto aos achados preliminares da auditoria. Em especial, à ANP foi enviado um ofício específico pedindo maiores esclarecimentos de pontos citados durante a apresentação e oportunizando a manifestação formal da agência reguladora sobre a matriz de achados.

59. Na sequência a equipe de auditoria desenvolveu o relatório preliminar, que foi submetido à revisão da AudPetróleo. Antes do envio para os comentários dos gestores, foi realizada a apresentação das constatações do relatório preliminar aos stakeholders do setor de petróleo e gás natural, com participação da Petrobras, IBP, Abespetro e Abimaq. Nessa apresentação, foi dada a oportunidade de manifestação aos stakeholders quanto aos apontamentos realizados pela equipe de auditoria.

60. Por fim, conforme previsto no Manual de Auditoria Operacional e na Resolução-TCU 315/2020, este relatório preliminar foi remetido ao MME e ANP, com a finalidade de obter os comentários dos respectivos gestores acerca do teor das constatações efetuadas, bem como das respectivas propostas de encaminhamento. As informações e esclarecimentos apresentados estão incorporadas na versão final do relatório e constam também do Apêndice A.

III. Visão Geral do Objeto

61. A Política de Conteúdo Local (PCL) constitui um dos instrumentos utilizados pelo Estado brasileiro para induzir o desenvolvimento da indústria nacional de bens e serviços vinculados às atividades de Exploração e Produção (E&P) de petróleo e gás natural.

62. A PCL insere-se no arcabouço normativo da Política Energética Nacional, instituída pela Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo), a qual estabelece, entre seus objetivos, a promoção do desenvolvimento da indústria nacional, a atração de investimentos e o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País. Nesse contexto, os compromissos de conteúdo local passaram a integrar os contratos de E&P como contrapartida regulatória à liberalização do setor de petróleo e gás natural promovida pela referida lei.

63. A Lei 12.351/2010, em seu art. 2º, inciso VIII, define o Conteúdo Local como a proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no país para execução do contrato e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para essa finalidade.

64. A finalidade atribuída à política pública inclui ampliar a participação de fornecedores nacionais em bases competitivas, fomentar o desenvolvimento tecnológico da cadeia produtiva, gerar emprego e renda, diversificar o parque manufatureiro e fortalecer a capacidade do país de internalizar parcela relevante dos investimentos realizados no setor de petróleo e gás natural, observando-se, nos instrumentos associados à política, a vinculação entre os mecanismos adotados e a capacitação profissional e a inovação tecnológica.

65. Os instrumentos para a implementação da Política de Conteúdo Local materializam-se, principalmente, por meio da fixação de compromissos contratuais relativos à realização de conteúdo local em bens produzidos e serviços prestados no País, assumidos nos processos de licitação de áreas para exploração e produção. Esses compromissos são estabelecidos sob a forma de percentuais mínimos obrigatórios, diferenciados conforme a fase do projeto e o ambiente exploratório, e aplicam-se às etapas de exploração e desenvolvimento da produção.

66. Sua governança envolve múltiplos órgãos e instâncias institucionais. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) é responsável por propor políticas públicas e medidas específicas de modo a 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. O Ministério de Minas e Energia (MME) atua como órgão formulador e coordenador da política, enquanto a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) exerce as funções de regulação e fiscalização, sendo responsável pela implementação operacional da política no âmbito dos contratos de E&P.

67. Esse arranjo institucional, por sua vez, demanda coordenação entre diferentes políticas públicas — energética, industrial, tecnológica e regulatória — o que reforça a complexidade da PCL e a relevância de mecanismos adequados de governança, monitoramento e avaliação para assegurar sua implementação efetiva.

68. No processo de reorganização do setor de petróleo e gás natural após a edição da Lei 9.478/1997, foi realizada a chamada Rodada Zero, em 1998, que consistiu na consolidação dos direitos exploratórios então detidos pela Petrobras. Nessa etapa, não foram estabelecidas exigências de conteúdo local.

69. A Política de Conteúdo Local passou a ser implementada de forma sistemática a partir da realização da 1ª Rodada de Licitações, em 1999, inaugurando um modelo concorrencial de outorga de áreas de exploração e produção. Nas primeiras rodadas, os licitantes indicavam

livremente os percentuais de conteúdo local aos quais se comprometeriam, sem a imposição de valores mínimos obrigatórios.

70. A partir da 5ª Rodada, realizada em 2003, foram introduzidos percentuais mínimos obrigatórios de conteúdo local, diferenciados para a aquisição de bens e serviços brasileiros destinados a blocos terrestres, a blocos localizados em águas rasas e a blocos em águas profundas.

71. Ainda em 2003, foi instituído o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), com o objetivo de fortalecer a indústria nacional de bens e serviços por meio da formação de mão de obra qualificada e do estímulo ao desenvolvimento industrial e à inovação tecnológica, em complemento aos compromissos de conteúdo local então vigentes. Com o agravamento da crise no setor a partir de 2014, o programa foi posteriormente descontinuado.

72. Na 7ª Rodada, realizada em 2005, a Política de Conteúdo Local passou por alterações mais estruturais, com a definição de faixas mínimas e máximas de conteúdo local, a segmentação dos compromissos em itens e subitens e a incorporação desses percentuais como critério relevante de apuração das ofertas. A partir dessa rodada, os contratos passaram também a prever mecanismos específicos para ajuste dos compromissos de conteúdo local assumidos, incluindo a possibilidade de dispensa do cumprimento das metas contratuais em situações de inexistência de fornecedor nacional (waiver), o ajuste dos percentuais pactuados quando demonstrada a impossibilidade de cumprimento e a transferência de excedentes de conteúdo local entre fases subsequentes dos contratos. Esse conjunto de inovações ampliou significativamente a complexidade regulatória da política.

73. A partir da 7ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios, realizada em 2005, a aferição do cumprimento das metas de conteúdo local passou a ser realizada por meio de um sistema formal de certificação. Nesse arranjo, entidades privadas credenciadas pela ANP tornaram-se responsáveis por medir e atestar o percentual de conteúdo local associado a cada bem e serviço utilizado na cadeia de Exploração e Produção.

74. A intensificação da sistemática de certificação e fiscalização dos compromissos de conteúdo local evidenciou, ao longo dos anos subsequentes, dificuldades recorrentes no cumprimento dos percentuais contratualmente estabelecidos. Nesse período, observou-se aumento significativo do número de pedidos de dispensa do cumprimento de obrigações de conteúdo local (waiver) apresentados à ANP, bem como a aplicação reiterada de penalidades pecuniárias por descumprimento contratual.

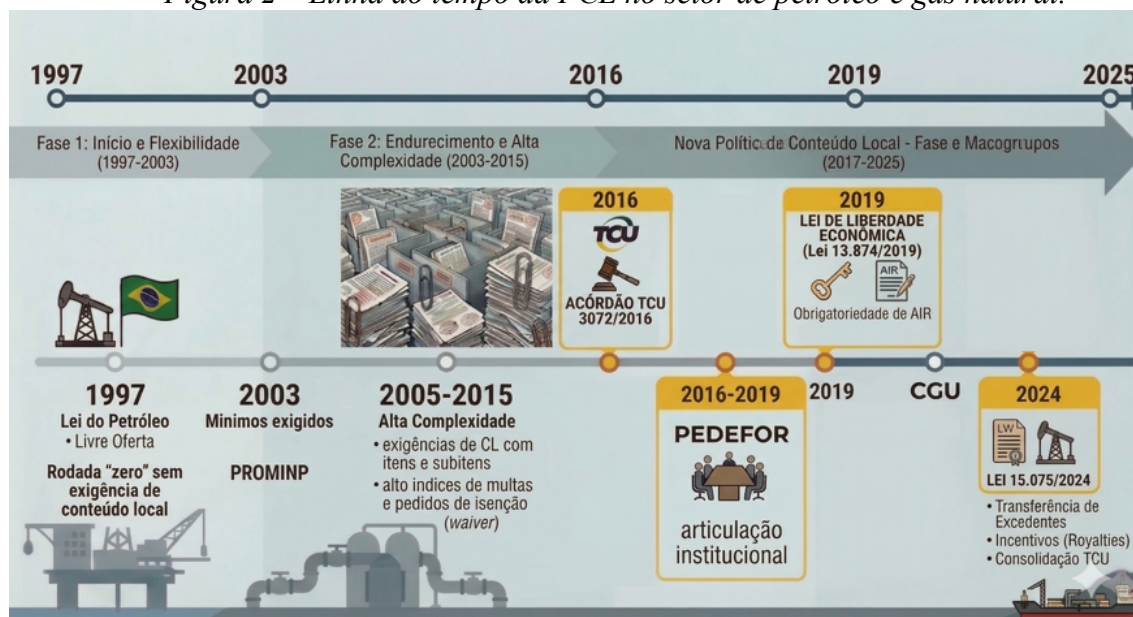
75. Esses fenômenos passaram a refletir, de forma mais explícita, os desafios associados à implementação da PCL, notadamente diante do elevado grau de detalhamento das exigências por itens e subitens e da defasagem entre os compromissos assumidos nos contratos e a capacidade efetiva de atendimento da indústria nacional em bases competitivas.

76. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União realizou, em 2015, auditoria operacional com o objetivo de examinar a sistemática então vigente da PCL e seus impactos sobre a indústria nacional de petróleo e gás natural. O trabalho identificou fragilidades relevantes no desenho e na implementação da política, incluindo a ausência de vinculação a uma política industrial mais ampla, a inexistência de objetivos específicos mensuráveis, a fragilidade metodológica na definição dos índices mínimos de conteúdo local, a imposição de custos elevados ao setor e a falta de regulamentação clara do mecanismo de waiver.

77. Como encaminhamento, o TCU expediu determinações e recomendações por meio do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, voltadas, entre outros aspectos, à necessidade de fundamentação técnica dos índices em dados objetivos sobre a capacidade da indústria nacional, à submissão desses parâmetros a processos de participação social e à realização de análises de custo-benefício da política, elementos que passaram a compor o debate institucional subsequente e a orientar ajustes normativos posteriores.

78. A Figura 2 apresenta, de forma sintética, os principais marcos normativos, institucionais e regulatórios da Política de Conteúdo Local no setor de petróleo e gás natural, desde a edição da Lei 9.478/1997 até os ajustes regulatórios mais recentes.

Figura 2 – Linha do tempo da PCL no setor de petróleo e gás natural.



Fonte: elaboração própria.

79. Em 2016, o Governo Federal instituiu o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor), com o objetivo de induzir uma transição do modelo predominantemente punitivo para uma abordagem mais orientada por incentivos à inovação, à capacitação tecnológica e à ampliação da cadeia de fornecedores nacionais.

80. No contexto das discussões conduzidas no âmbito do Programa, foram debatidos e subsidiados ajustes relevantes na PCL. Essas discussões contribuíram para a edição de atos normativos voltados ao aperfeiçoamento da política, em especial a redefinição da sistemática de exigências contratuais e a ampliação do uso de instrumentos de incentivos.

81. Nesse cenário, a Resolução CNPE 7/2017 redefiniu os índices mínimos de conteúdo local aplicáveis às rodadas subsequentes, substituindo o elevado detalhamento por itens e subitens por percentuais globais e reduzindo a incidência de penalidades em determinadas etapas dos projetos.

82. Posteriormente, a Resolução ANP 726/2018 regulamentou o mecanismo de dispensa do cumprimento dos compromissos de conteúdo local (waiver) e disciplinou a possibilidade de aditamento dos contratos antigos (prévios à Resolução CNPE 7/2017), permitindo a adequação dos compromissos originalmente pactuados. Não obstante, o Pedefor foi revogado em 2019, encerrando esse arranjo específico de governança e coordenação interinstitucional.

83. Com o fortalecimento das diretrizes de qualidade regulatória no âmbito federal, a edição da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) e do Decreto 10.411/2020 reforçou a obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório (AIR) para atos normativos com efeitos relevantes sobre agentes econômicos, estabelecendo novos referenciais para a formulação, revisão e avaliação de políticas públicas setoriais, inclusive no setor de petróleo e gás natural.

84. Nesse marco regulatório, a PCL também foi objeto de análises pela Controladoria-Geral da União (CGU), no exercício de sua função de auditoria interna governamental e de consultoria para o aperfeiçoamento de políticas públicas. Em 2020, a CGU elaborou relatório de consultoria (peça 52) no qual foram mapeados riscos relacionados ao aprimoramento da PCL sem Análise de Impacto Regulatório (AIR) e sem avaliação prévia e estruturada da política, bem como à não adoção de mecanismos de monitoramento e de avaliações periódicas da Política de Conteúdo Local, entre outros.

85. Mais recentemente, a Lei 15.075/2024 promoveu ajustes adicionais à Política de Conteúdo Local, ao autorizar a geração e a transferência de excedentes de conteúdo local entre contratos vigentes de exploração e produção, inclusive aqueles da Rodada Zero, bem como a redução de até 5% da alíquota de royalties como incentivo à realização de investimentos em conteúdo local.

86. Ademais, a Lei 15.075/2024 alterou o art. 2º, § 3º, da Lei 9.478/1997, estabelecendo que a definição dos índices mínimos de conteúdo local deverá observar o dinamismo inerente ao setor de petróleo e gás natural e basear-se em dados concretos sobre a capacidade da indústria, de modo a assegurar que os custos decorrentes da política sejam proporcionais aos benefícios auferidos, destacando a importância da adoção de critérios técnicos, proporcionais e aderentes à realidade do setor na formulação e revisão da PCL.

87. Políticas de conteúdo local no setor de petróleo e gás natural não constituem uma experiência exclusiva do Brasil. Diversos países produtores adotaram instrumentos semelhantes, em diferentes momentos históricos, como forma de promover o desenvolvimento de suas cadeias produtivas nacionais. A formulação dessas políticas varia amplamente, refletindo diferenças institucionais, graus de maturidade industrial e estratégias de inserção internacional.

88. Países como Noruega e Reino Unido são recorrentemente apontados na literatura especializada como referências em políticas de desenvolvimento da cadeia de fornecedores de petróleo e gás, conforme destacado por Almeida (2015). Nessas experiências, a ênfase recaiu sobre o fortalecimento de capacidades tecnológicas, a promoção de inovação, a formação de parcerias internacionais e a inserção competitiva das empresas locais no mercado global, sem a imposição de índices mínimos legais rígidos e com maior utilização de mecanismos de incentivo.

89. O modelo brasileiro distingue-se por sua maior abrangência setorial, pelo uso intensivo de percentuais mínimos obrigatórios e pela aplicação de penalidades pecuniárias como instrumento relevante de indução ao cumprimento das metas. Além disso, diferentemente de algumas experiências internacionais, a PCL no Brasil não foi concebida com prazo de vigência definido, tendo se mantido em operação por mais de duas décadas, ainda que com sucessivas revisões de seus instrumentos.

90. A Política de Conteúdo Local apresenta relevância econômica significativa, uma vez que incide diretamente sobre volumes expressivos de investimento associados aos projetos de Exploração e Produção de petróleo e gás natural. Ao direcionar a demanda por bens e serviços para fornecedores nacionais, a política influencia decisões de investimento, estrutura de custos, prazos de execução e organização das cadeias de suprimento do setor.

91. Nesse contexto, a Política de Conteúdo Local permanece como um dos principais instrumentos da atuação estatal no setor de petróleo e gás natural, com impactos potenciais sobre o desenvolvimento industrial, a competitividade da indústria nacional, a atratividade dos investimentos e a sustentabilidade de longo prazo da cadeia produtiva associada às atividades de Exploração e Produção. É sob essa perspectiva que se insere a presente auditoria operacional, voltada à avaliação da efetividade da política e da adequação de seus instrumentos, mecanismos de governança e arranjos institucionais.

IV. Deficiências na gestão estratégica da política de conteúdo local

92. A gestão estratégica de uma política pública, conforme as diretrizes da política de governança da administração pública federal (Decreto 9.203/2017) e os referenciais de avaliação de governança do TCU, pode ser entendida como a formulação de um direcionamento geral e a definição de uma estratégia para persegui-lo, desdobrando esse direcionamento em objetivos e metas, projetando resultados de curto, médio e longo prazo, com construção de indicadores e com respectivo modelo de monitoramento e avaliação de resultados.

93. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020, p. 49) define que são boas práticas de desenho e institucionalização de políticas públicas, entre outros: explicitar de forma clara os objetivos da política pública; definir indicadores de efetividade, de eficácia e de eficiência; explicitar a linha de base dos indicadores; projetar os resultados e os impactos de curto, médio e longo prazo; definir metas objetivas de entregas de produtos, de desempenho e alcance de resultado; estabelecer a frequência de verificação do desempenho da política.

94. Considerando os critérios apresentados, a presente auditoria evidenciou fragilidades estruturais na gestão estratégica da Política de Conteúdo Local (PCL) do setor de petróleo e gás natural. Essas fragilidades identificadas limitam a capacidade da PCL de atuar como vetor efetivo de desenvolvimento industrial e de inovação tecnológica.

95. Tais deficiências foram identificadas ao longo do ciclo da política pública e estão detalhadas nos subtópicos a seguir: índices mínimos de conteúdo local são confundidos com objetivos e metas da política pública; a PCL não dispõe de um processo de avaliação estruturado e seu monitoramento concentra-se exclusivamente em aspectos operacionais; inexistência de mapeamento técnico da capacidade produtiva e tecnológica da cadeia fornecedora do setor de petróleo e gás; baixa articulação institucional do MME e da ANP com o MDIC para a gestão estratégica da PCL; painéis de dados de conteúdo local da ANP pouco intuitivos e com utilidade analítica limitada.

IV.1 Índices mínimos de conteúdo local são confundidos com objetivos e metas da política pública (não há distinção entre meios e resultados)

96. No âmbito da gestão de políticas públicas, a definição de objetivos estratégicos constitui elemento central para orientar a ação governamental, alinhar instrumentos, direcionar recursos e permitir a avaliação de resultados, conforme preconiza o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020, cap. 2). Em consonância com boas práticas de governança e de planejamento estratégico, recomenda-se que tais objetivos sejam formulados de modo claro e verificável, a exemplo do critério SMART, acrônimo amplamente utilizado para qualificação de objetivos no setor público e privado.

97. De acordo com esse critério, os objetivos devem ser:

- **específicos (Specific):** claramente formulados, sem ambiguidades quanto ao que se pretende alcançar;
- **mensuráveis (Measurable):** associados a indicadores que permitam verificar, de forma objetiva, se o objetivo foi atingido;
- **alcançáveis (Achievable):** compatíveis com os recursos, as capacidades institucionais e o contexto econômico e tecnológico existente;
- **relevantes (Relevant):** alinhados à finalidade pública da política e aos problemas que se pretende enfrentar; e
- **delimitados no tempo (Time-bound):** associados a um horizonte temporal definido, que permita planejamento, acompanhamento e revisão periódica.

98. A adoção de objetivos SMART é particularmente relevante em políticas públicas complexas, como a Política de Conteúdo Local, uma vez que essas envolvem múltiplos atores, instrumentos regulatórios, custos econômicos significativos e impactos de médio e longo prazo. A ausência de objetivos claramente definidos compromete a coerência interna da política, enfraquece a articulação entre instrumentos e dificulta a avaliação de sua efetividade, eficiência e economicidade.

99. Nesse contexto, o Ministério de Minas e Energia (MME) foi questionado quanto à existência de objetivos estratégicos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, relevantes, alcançáveis e delimitados temporalmente para a PCL. Em resposta, o Ministério indicou como objetivos da PCL: (i) o estímulo à industrialização e ao adensamento da cadeia produtiva nacional; (ii) a promoção da inovação e da engenharia local; (iii) a geração de empregos qualificados; e (iv) a ampliação da apropriação da renda petrolífera pelo país (peça 37).

100. Segundo informado pelo MME, a operacionalização desses objetivos ocorre por ação de comando e controle simples, qual seja, a fixação de percentuais mínimos obrigatórios de conteúdo local nos contratos de concessão, partilha e cessão onerosa, definidos pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a partir de propostas técnicas elaboradas pelo próprio Ministério (peça 37).

101. Embora o Ministério mencione que tais objetivos possuem respaldo legal na Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo) e na Lei 12.351/2010 (Partilha de Produção), que autorizam a inclusão de cláusulas contratuais com exigências de conteúdo local, verifica-se que esses objetivos não estão formalizados em um documento estratégico que detalhe critérios de especificidade, mensurabilidade, alcance, relevância e temporalidade (SMART).

102. Assim, na ausência de objetivos claramente definidos, a condução da política pode vir a se desenvolver sem um direcionamento estratégico plenamente coerente com sua finalidade.

103. Além disso, observa-se que o principal mecanismo apontado pelo MME para a concretização desses objetivos — os percentuais mínimos compulsórios de conteúdo local — constitui instrumento regulatório de natureza contratual, voltado à verificação de conformidade, e não um conjunto de metas estratégicas associado a resultados da política pública.

104. Essa escolha impõe confusão entre instrumentos (meios) e objetivos (resultados), deslocando o foco da política para a lógica do cumprimento contratual e limitando sua condução à verificação de conformidade, sem assegurar que tal cumprimento se traduza, efetivamente, em desenvolvimento industrial, inovação tecnológica ou geração de empregos qualificados.

105. Conforme consta no Guia de Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal (BRASIL, 2018, p. 73) é recorrente em políticas públicas a falta de clareza e transparência sobre os seus objetivos. Muitas vezes, o ato normativo de instituição de uma política pública define (ou confunde) o objetivo da política como sendo a implementação de seus instrumentos. Isso acaba gerando uma distorção no próprio desenho da política, em que o objetivo da ação pública é a sua mera execução ou um meio de implementação e não o seu resultado esperado.

106. No caso sob análise, observa-se esse padrão: os percentuais mínimos de conteúdo local, que são instrumentos regulatórios de natureza contratual, têm sido tratados como se fossem os próprios objetivos da PCL. Essa abordagem reforça uma gestão orientada à execução do instrumento, sem estabelecer, de forma explícita, objetivos estratégicos mensuráveis e temporais que permitam verificar se o uso do instrumento efetivamente produz resultados de política pública, conforme as boas práticas preconizadas pelo Guia.

107. A inexistência de objetivos estratégicos claramente definidos reflete-se, de forma direta, na ausência de metas e indicadores capazes de mensurar os resultados da PCL, como será relatado adiante. Sabe-se o quanto os percentuais mínimos de conteúdo local estão sendo atingidos, mas não se sabe o quanto a indústria de O&G contribui efetivamente para o crescimento da atividade industrial brasileira.

108. Na sequência da análise dos objetivos estratégicos, o MME foi questionado quanto à existência de metas objetivas e com prazo definido para a PCL. Em resposta (peça 37), o Ministério informou que as metas da PCL consistem nos próprios percentuais mínimos obrigatórios de bens e serviços de origem nacional que as operadoras devem contratar nas diferentes fases das atividades de exploração e produção (E&P).

109. O MME reconheceu, entretanto, que, embora os percentuais mínimos venham sendo, em grande medida, cumpridos, faltam métricas robustas capazes de mensurar se o atendimento a

essas exigências contratuais se traduz em aprimoramento efetivo da cadeia de fornecedores, para além da simples aquisição de bens e serviços no mercado nacional (peça 37).

110. Nesse contexto, o órgão mencionou que reformulações introduzidas ao longo do tempo — como aquelas decorrentes da Resolução CNPE 7/2017 — buscaram ajustar o instrumento regulatório à capacidade produtiva da indústria nacional, de modo a mitigar riscos de ineficiência econômica e conferir maior racionalidade ao cumprimento das exigências de conteúdo local.

111. Não obstante esses ajustes, a análise evidencia que as metas da PCL permanecem restritas ao plano contratual. Não foram identificadas metas que desdobrem os objetivos estratégicos definidos pelo MME. Tampouco existem metas quantitativas ou qualitativas formalizadas em documento estratégico da política que indiquem, de maneira clara e temporalmente delimitada, os resultados a serem alcançados para a materialização de cada objetivo estratégico definido.

112. Em termos conceituais, os percentuais mínimos de conteúdo local funcionam como metas de execução contratual, relacionadas ao cumprimento de obrigações pelas operadoras, mas não configuram metas de política pública orientadas a resultados.

113. Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020, cap. 2) e as boas práticas de planejamento e avaliação, metas devem expressar, de forma mensurável e temporal, os resultados intermediários e finais que se espera alcançar a partir da utilização dos instrumentos da política. No caso da PCL, esse desdobramento não se verifica, permanecendo a política ancorada em parâmetros de conformidade formal.

114. O art. 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017 define expressamente, entre os mecanismos para o exercício da governança pública, o conceito de estratégia: “a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido”. Dessa forma, a inexistência de objetivos estratégicos claramente definidos e desdobrados em metas específicas, mensuráveis e delimitadas no tempo não se consubstancia apenas como uma mera falha gerencial, mas em inobservância do arcabouço normativo de governança pública do governo federal.

115. Além disso, conforme consta no Guia de Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal (BRASIL, 2018), políticas públicas que confundem objetivos e instrumentos tendem a se tornar mecanismos de cumprimento contratual, e não estratégias de transformação. No caso da PCL, a ausência de objetivos e metas claramente definidos e mensuráveis e a consequente confusão com seus instrumentos contratuais (índices de conteúdo local) compromete a capacidade do Estado de produzir valor público, o que caracteriza violação ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal.

116. É importante destacar que a definição de objetivos genéricos e o tratamento dos próprios índices mínimos de conteúdo local como metas da política pública (confusão entre meios e resultados) já fora relatado pelo TCU na auditoria realizada em 2016 (TC 030.511/2015-1, peça 124, p.8):

77. Além disso, a partir da leitura de diversas notas técnicas e documentos produzidos pela ANP, percebeu-se que a implementação da PCL originou-se de objetivos genéricos, sem metas e métricas que pudessem mensurar concretamente os resultados diretamente ligados à implementação da política. Em consonância com informações coletadas junto ao MME e à ANP, a PCL possui os seguintes objetivos: a) incremento da participação da indústria nacional em bases competitivas; b) incremento da capacitação e do desenvolvimento tecnológico nacional; c) incremento da qualificação profissional; e d) geração de emprego e renda.

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

79. Questionado em entrevista, o MME, órgão responsável pela formulação da política, afirmou que as metas propostas para a política são os índices percentuais mínimos de CL firmados nos editais e que devem ser atingidos pelos operadores. Nesse esqueço, mister destacar que o cumprimento dos índices não mensura os resultados esperados, ainda que genericamente

definidos. A meta indicada pelo MME não tem o condão de auferir objetivamente os objetivos explicitados para a PCL.

117. Percebe-se, pelo exposto, que os objetivos estratégicos relatados ao TCU pelo MME em 2016 são praticamente idênticos aos relatados no presente trabalho de auditoria em 2026. Todavia, não houve evolução quanto ao desdobramento desses objetivos estratégicos em metas específicas, mensuráveis e desdobradas no tempo.

118. Essa deficiência na gestão estratégica da política pública, identificada pelo TCU à época, ainda se faz presente, apesar da determinação contida no Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário para sua correção ter sido considerada cumprida no contexto do Programa Pedefor (TC 030.511/2015-1, peça 122):

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

(...)

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

119. Dessa forma, conclui-se que historicamente o modelo de gestão estratégica da Política de Conteúdo Local confunde os instrumentos da política pública (índices mínimos de conteúdo local) com os objetivos e metas da própria política (confusão entre meios e resultados), o que demonstra que essa é uma fragilidade crônica da PCL.

IV.2 A PCL não dispõe de um processo de avaliação estruturado e seu monitoramento concentra-se exclusivamente em aspectos operacionais (cumprimento contratual)

120. Questionado sobre a existência, no âmbito do MME, de instância formalmente designada como responsável pelo monitoramento e pela avaliação da PCL, o Ministério citou a Portaria 21, de 18 de maio de 2021, que instituiu o Grupo de Trabalho denominado GT-PCL, de natureza consultiva e temporária, com a finalidade de (peça 38, p. 1):

I – realizar avaliação estruturada da PCL atual como forma de contribuir para os aprimoramentos da política; e

II – avaliar o estabelecimento de instrumentos de monitoramento, como indicadores para acompanhamento do desempenho operacional e dos resultados da Política, assim como a definição de uma periodicidade para a realização de avaliações estruturadas da PCL, cujos resultados e informações contribuam para definição/atualização das diretrizes estratégicas.

121. Composto por representantes do MME e da ANP, o grupo de trabalho definiu indicadores de desempenho, bem como uma metodologia para acompanhamento anual, conforme constata-se nas recomendações do Relatório do GT-PCL (peça 41, p. 13):

3.24. Recomenda-se que seja estabelecida uma periodicidade anual para acompanhamento e avaliação crítica desses indicadores, por meio de uma Reunião de Acompanhamento e Avaliação – RAA.

3.25. Considerando que os indicadores que utilizam como base os dispêndios declarados pelos operadores (indicadores II e I8), que estão relacionados com o Relatório de Conteúdo Local (RCL), são apresentados anualmente à ANP em julho subsequente ao encerramento de cada ano, sugere-se que seja realizada a atualização dos indicadores entre agosto ou setembro de cada ano, de modo a permitir a realização da RAA em novembro.

3.26. Pode-se ainda implementar os seguintes pontos durante a primeira RAA a ser realizada:

(i) Publicação à sociedade dos resultados dos indicadores avaliados como públicos;

(ii) Estabelecer canal de comunicação constante para recebimento de sugestões de métricas, dados ou de novos indicadores que possam ser considerados na avaliação crítica anual prevista, com possível aprimoramento ou ampliação do rol de indicadores.

3.27. Na RAA participariam, no mínimo, o DEPG/MME e a ANP/SCL para que se possa fazer uma análise crítica dos indicadores e propor deliberações futuras.

122. Dessa forma, a atualização dos indicadores ocorre anualmente, entre agosto e setembro, para subsidiar o Relatório de Acompanhamento e Avaliação (RAA) em novembro, ocasião

em que os resultados são consolidados e discutidos, promovendo tomada de decisão orientada por evidências, de acordo com o MME (peça 37).

123. Atualmente, para a construção do RAA a PCL dispõe de nove indicadores (I1 a I9), como pode ser visualizado na Figura 3.

124. Esses indicadores, criados pelo GT-PCL, de acordo com o MME, permitem monitorar: (i) a evolução dos investimentos associados ao conteúdo local (I1 a I4); (ii) o cumprimento contratual dos percentuais mínimos de conteúdo local (I5 a I8); e (iii) a aplicação de multas por descumprimento das obrigações contratuais (I9). Observa-se, portanto, que o conjunto de indicadores está fortemente concentrado na mensuração da execução operacional da política, com foco na verificação de conformidade contratual.

Figura 3 – Indicadores de acompanhamento da Política de Conteúdo Local

Índice	Indicador	Descrição	Componentes	Correlações	Fórmula
I1	Fator evolução do investimento por produção	Avalia evolução do investimento frente à evolução da produção em boe. Pode ser desmembrado em 3 gráficos distintos: investimento total, offshore e onshore	Insumos	---	$(\text{Investimento}/\text{produção (boe)}) \cdot 10^{-4}$
I2	Fator evolução do investimento em exploração por número de poços perfurados	Compara a evolução do investimento em exploração com o número de poços perfurados. Gráficos considerando o investimento total, o offshore e o onshore	Insumos	---	$(\text{Investimento Exploração}/\text{n}^{\circ} \text{ poços}) \cdot 10^{-7}$
I3	Fator evolução do investimento em desenvolvimento por número de instalações de produção	Compara a evolução do investimento em desenvolvimento com base no número de instalações offshore	Insumos	---	$(\text{Investimento}/\text{n}^{\circ} \text{ instalações de produção}) \cdot 10^{-7}$
I4	Fator evolução do investimento da etapa de desenvolvimento por produção	Compara como o investimento em desenvolvimento está evoluindo conforme evolução da produção de petróleo com base em barril de óleo equivalente. Pode-se desmembrar em 3 gráficos considerando o investimento total, o offshore e o onshore.	Insumos	---	$(\text{Investimento}/\text{produção (boe)}) \cdot 10^{-4}$
I5	Conteúdo local por rodada	Apresenta o atingimento do conteúdo local segregando-o por rodada. Pode ser desmembrado em 2 gráficos, considerando exploração e desenvolvimento	Resultado	Incremento dos investimentos nacionais	$(\text{Investimento Nacional}/\text{Investimento Total})$
I6	Conteúdo local por ano	Apresenta o atingimento do conteúdo local segregando-o por ano. Ele pode ser desmembrado em 2 gráficos, considerando exploração e desenvolvimento	Resultado	Incremento dos investimentos nacionais	$(\text{Investimento Nacional}/\text{Investimento Total})$
I7	Excedente de conteúdo local da "Nova Política"	Apresenta o excedente de conteúdo local gerado pelo somatório dos investimentos comprometidos x valor efetivamente atingido	Processo	Definição de índices mínimos de CL com base em dados	$(\text{Investimento Nacional}/\text{Investimento Total}) - \text{Compromisso}$
I8	Cumprimento do Conteúdo local da "Nova Política"	Apresenta o índice de cumprimento do conteúdo local	Processo	Custo da PCL	$\text{n}^{\circ} \text{ contratos que cumpriram}/\text{n}^{\circ} \text{ de contratos totais}$
I9	Índice de multa de CL por rodada	Apresenta quantas áreas descumpriram o conteúdo local acordado durante o leilão e por isso receberam multa de conteúdo local. Ele pode ser desmembrado em dois gráficos distintos, considerando exploração e desenvolvimento	Processo	Custo da PCL	áreas com multa/áreas fiscalizadas

Fonte:

Indicadores para

Política de Conteúdo Local, 2025 (peça 39, p. 9).

Relatório Anual dos
Acompanhamento da

125. Contudo, entende-se que essa estrutura de monitoramento é deficiente em razão da ausência de indicadores voltados à eficiência, eficácia e efetividade da política pública.

126. No que se refere aos indicadores de eficiência, isto é, aqueles que deveriam medir a relação entre os resultados alcançados e os recursos empregados, não foram definidos indicadores específicos. Não há, por exemplo, métricas que permitam avaliar os custos associados à implementação da PCL, seja em termos de impactos sobre os custos dos projetos de E&P, seja em relação aos custos administrativos e regulatórios impostos aos agentes econômicos.

127. Também não se observam indicadores de eficácia, que deveriam aferir o alcance de objetivos e a produção de resultados de curto e médio prazo. Observa-se que os indicadores se limitam a verificar o cumprimento dos índices mínimos de conteúdo local, uma vez que refletem as próprias metas da PCL, voltadas essencialmente ao atendimento das exigências contratuais.

128. Por fim, não existem indicadores de efetividade voltados à mensuração dos impactos de longo prazo da política, como geração de empregos qualificados, estímulo à inovação tecnológica

ou aumento da competitividade da indústria nacional. Essa lacuna compromete a avaliação da efetividade da política e sua capacidade de demonstrar contribuição para objetivos estratégicos.

129. Essas fragilidades são reconhecidas pela própria ANP. Conforme registrado na Nota Técnica 13/2021/SCL/ANP (peça 44, p. 8): “os indicadores apresentados estão diretamente ligados à operacionalização da PCL, com base na sua aplicação pela ANP, sendo importante que os estudos para o desenho de indicadores adicionais, atrelados aos resultados alcançados pela PCL conforme seus objetivos e metas, sejam elaborados, a depender da disponibilidade de dados e o desenho de métricas que consigam, de alguma forma, isolar o impacto da PCL no mercado.”

130. Conclui-se que o atual sistema de indicadores da Política de Conteúdo Local não permite avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da política, uma vez que se restringe primordialmente à mensuração da execução do instrumento regulatório e do cumprimento contratual. Esse desenho reflete a ausência de objetivos estratégicos claros e de metas orientadas a resultados, perpetuando acompanhamento centrado na conformidade formal em detrimento dos efeitos e impactos da política.

131. Seguindo a definição que consta no Questionário de Autoavaliação em Políticas e Programas de Governo – RePP 2026, do TCU:

Monitoramento: processo contínuo e sistemático de coleta, análise e acompanhamento de informações sobre a implementação da política pública, com foco em indicadores de processos, produtos e resultados intermediários, visando apoiar a gestão e a tomada de decisão no curto prazo.

Avaliação: análise estruturada, periódica e aprofundada sobre os efeitos, resultados e impactos da política pública, incluindo a verificação da efetividade, eficiência, eficácia, sustentabilidade e relevância da intervenção, visando orientar ajustes estratégicos e decisões de médio e longo prazo.

132. No mesmo sentido, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014) dispõe que o monitoramento consiste no acompanhamento contínuo da implementação da política e de seus produtos e resultados, com vistas a fornecer informações tempestivas para a gestão e permitir ajustes ao longo de sua execução. Já a avaliação é caracterizada como um processo sistemático de análise do desempenho, dos resultados e dos efeitos da política pública, orientado à identificação de aprendizados e ao aperfeiçoamento das decisões estratégicas.

133. À luz dessas definições, as atividades realizadas pela ANP de verificação da conformidade dos percentuais de conteúdo local dos contratos e de atualização anual dos indicadores, caracterizam-se como ações de monitoramento da política.

134. A avaliação, por sua vez, deveria contemplar a análise de seus impactos, verificando em que medida a política alcança seus objetivos estratégicos. Contudo, na análise das respostas fornecidas pelo MME e pela ANP (peças 37 e 59), não foram identificadas atividades ou análises voltadas à avaliação dos efeitos da política.

135. Esse limite foi reconhecido na Ata da RAA realizada em dezembro de 2024, em que consta (peça 42, p. 5):

Foi destacado que, a partir dos indicadores apresentados, é possível obter uma visão panorâmica da evolução dos investimentos em conteúdo local e dos resultados operacionais de cumprimento dos compromissos contratuais.

No entanto, existem desafios a serem vencidos uma vez que estas informações ainda não permitem conclusões sobre o alcance dos objetivos da Política de Conteúdo Local (PCL) em termos de desenvolvimento, crescimento, emprego e renda na cadeia de suprimento, devido a dificuldades de cálculo apontadas no próprio relatório do Grupo de Trabalho (GT).

136. Ademais, o documento ressalta fragilidades no cálculo dos indicadores, ao destacar que os dados utilizados possuem caráter declaratório, estando sujeitos a possíveis alterações ao longo do tempo, seja por revisão dos agentes ou por processos de fiscalização da ANP. Deve-se acrescentar, ainda, que o emprego de rotinas não automatizadas (“manuais”) para o cálculo dos indicadores abre a possibilidade de inconsistências, embora esteja planejada a construção de soluções informatizadas para esse procedimento.

137. No mesmo sentido, o relatório derivado da RAA registrou (peça 39, p. 17) que “no que se refere à avaliação crítica dos indicadores, ainda não é possível apresentar conclusões definitivas sobre a efetividade da Política de Conteúdo Local”. O documento indica, ainda, que tal análise “poderá ser aprofundada futuramente”, no âmbito de uma RAA com participação do MME e da ANP, reconhecendo que o acompanhamento atual não permite, por si só, concluir sobre resultados e impactos da PCL.

138. Diante dessa ausência de instrumentos, conclui-se que a PCL não vem sendo objeto de avaliação, permanecendo sem mecanismos capazes de verificar sua efetividade ou orientar ajustes que aprimorem seus resultados estratégicos.

139. A mitigação das deficiências na avaliação e monitoramento da Política de Conteúdo Local tem sido objeto de atenção recente pelo Ministério de Minas e Energia. O Relatório de Políticas e Avanços no Setor de Petróleo e Gás, desenvolvido pelo MME (peça 40), publicado em setembro de 2024, propôs a criação de uma comissão mista para acompanhar indicadores-chave e estabeleceu, no âmbito do Subcomitê 4 do Programa Potencializa E&P, a “Ação 1 - Implementar processo contínuo de avaliação e monitoramento das Políticas de CL”.

140. As medidas atualmente em curso no Programa Potencializa E&P mostram-se, até o momento, insuficientes para suprir a lacuna estrutural de ausência de processo de avaliação da PCL. Em resumo, as ações indicadas no referido programa buscam aprimorar e expandir o modelo atual de monitoramento, baseado no Relatório de Acompanhamento e Avaliação (RAA) anual, mantendo o viés atrelado à aferição de conformidade contratual.

141. Não há, no escopo atual do plano de ação do Potencializa E&P, o delineamento metodológico de uma avaliação de impacto ou de uma análise de custo-benefício que meça as externalidades da política (positivas e negativas), conforme determina a Lei 15.075/2024. As iniciativas do MME aprimoram a rotina de monitoramento operacional, mas não se configuram na implementação de um modelo de avaliação de resultados socioeconômicos.

142. Deve-se ressaltar, que a ausência de uma avaliação estruturada e a concentração de indicadores em aspectos puramente operacionais remetem a um diagnóstico já consolidado por este Tribunal há uma década. Na auditoria operacional que resultou no Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, foi determinado ao Ministério de Minas e Energia que procedesse à realização de análise de custo-benefício da política, bem como à definição de objetivos, indicadores e métricas para a mensuração de resultados. O intuito daquela deliberação era justamente elevar a PCL da condição de mero normativo de comando e controle contratual para uma política pública madura, passível de aferição quanto aos seus reais impactos no desenvolvimento da indústria nacional.

143. À época, o Relatório de Monitoramento mostrou que a recomendação do TCU foi encaminhada por meio da criação, em 2016, do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor), instituído pelo Decreto 8.637/2016 e posteriormente extinto em 2019.

144. Contudo, a presente análise demonstra que as fragilidades apontadas em 2016 não foram superadas em sua essência. Embora tenha havido o esforço formal de criação do GT-PCL e a definição de um rol de nove indicadores (II a I9), constata-se que essas métricas se restringem ao monitoramento da conformidade contratual e do volume de investimentos, falhando em dimensionar a eficiência, a eficácia e a efetividade da PCL.

145. Dessa forma, a lacuna identificada na fiscalização pretérita persiste, mantendo a gestão estratégica da política desprovida de instrumentos capazes de avaliar se os custos regulatórios impostos ao setor geram os benefícios esperados em termos de desenvolvimento industrial, competitividade, inovação e geração de empregos qualificados.

IV.3 Inexistência de mapeamento técnico da capacidade produtiva e tecnológica da cadeia fornecedora do setor de petróleo e gás

146. Com a publicação da Lei 15.075/2024, o mapeamento da capacidade produtiva e tecnológica da cadeia industrial do setor de petróleo e gás natural passou a ser uma obrigação legal,

uma vez que a norma alterou a Lei do Petróleo para incluir, em seu art. 2º, § 3º, que a definição dos índices mínimos de conteúdo local deverá observar o dinamismo inerente ao setor de petróleo e gás natural e basear-se em dados concretos acerca da capacidade da indústria, de forma a garantir que os custos decorrentes da política sejam proporcionais aos benefícios auferidos.

147. Questionado, o MME informou que tal mapeamento ainda não foi realizado, mas encontra-se em fase de estruturação no âmbito do Programa Potencializa E&P (peça 37). O órgão afirmou reconhecer a complexidade do tema e a necessidade de articulação interinstitucional para viabilizar o acesso aos dados necessários. Apesar disso, não apresentou documentos que comprovem a efetiva condução das etapas preparatórias desse mapeamento no âmbito do programa citado (peça 37).

148. Por sua vez, a ANP ressaltou que, no que se refere a estudos sobre a capacidade produtiva, houve registro da impossibilidade desse mapeamento ser realizado unicamente a partir dos dados disponíveis na própria agência reguladora (peça 59): “a ANP entende que a base de dados de que dispõe não é suficiente para estimar, sem estudos mais aprofundados, a capacidade de atendimento do mercado fornecedor local de bens e serviços relativos à indústria petróleo e gás natural e, portanto, para definição de percentuais de compromisso de conteúdo local para as próximas rodadas”.

149. À vista desse cenário, conclui-se que não há, no momento, qualquer ação de mapeamento da capacidade produtiva e tecnológica da indústria nacional fornecedora de bens e serviços para o setor. Ou seja, não há estudos que permitam aferir se os índices de conteúdo local são compatíveis com a capacidade efetiva de fornecimento da indústria brasileira.

150. Destaca-se, ademais, que as contribuições recebidas na Tomada Pública de Contribuições sobre Conteúdo Local, realizada em 2024 pelo MME, já haviam apontado a insuficiência do mapeamento da capacidade de fornecimento da indústria nacional como um problema que compromete a efetividade da política.

151. Consta do relatório da consulta pública que (peça 40, p. 12):

(...) para que os índices mínimos de Conteúdo Local sejam compatibilizados com a capacidade de fornecimento da indústria nacional, é essencial que haja um monitoramento adequado dessa capacidade, incluindo a análise dos itens dependentes de importação. Atualmente, esse monitoramento é considerado insuficiente, o que compromete a precisão da avaliação do potencial da cadeia de suprimentos nacional e dos pontos críticos de dependência externa.

152. Esse diagnóstico do MME reforça as constatações acima registradas, evidenciando que a ausência de estudos atualizados e de mecanismos adequados de acompanhamento da capacidade produtiva da indústria constitui fragilidade estrutural da gestão estratégica da política.

153. A lacuna referente ao mapeamento da capacidade industrial brasileira no setor de petróleo e gás natural já havia sido, inclusive, evidenciada por este Tribunal em 2016. Naquela fiscalização (TC 030.511/2015-1, peça 124), constatou-se que a fixação dos percentuais de conteúdo local era realizada sem o suporte de estudos técnicos que comprovassem a viabilidade de atendimento pela cadeia de fornecedores nacional.

154. O Tribunal advertiu (TC 030.511/2015-1, peça 124), à época, que o estabelecimento de índices dissociados da realidade produtiva não apenas comprometia a eficácia da política, como também gerava insegurança jurídica e excesso de pedidos de isenção (waivers), uma vez que as metas impostas eram, por vezes, aparentemente inalcançáveis diante da capacidade de atendimento da indústria local.

155. Passados dez anos, observa-se que o monitoramento da capacidade industrial não evoluiu para um processo institucionalizado e perene, apesar de haver algum nível de conhecimento tácito na ANP e no MME sobre a realidade da indústria (por meio do contato frequente com operadoras e fornecedores).

156. Essa inércia administrativa ignora a orientação de 2016 de que a política deveria ser dinâmica e ajustável à evolução da competitividade nacional no setor de petróleo e gás natural, posteriormente normatizada por meio da Lei 15.075/2024.

157. Sem informações sobre a real capacidade da cadeia de suprimento, não é possível ajustar adequadamente os instrumentos da política. Como resultado, a PCL pode não atingir seus objetivos estratégicos (como desenvolvimento industrial, exportação e geração de empregos), por falta de dados para calibrar suas regras. Assim, as decisões são tomadas sem um diagnóstico consistente da indústria nacional, o que compromete a efetividade da política.

PCL

IV.4 Baixa articulação institucional do MME com o MDIC para a gestão estratégica da

158. A Lei 9.478/1997, art. 2º, estabelece as diretrizes da Política Energética Nacional e as atribuições do CNPE, incluindo os seguintes dispositivos específicos sobre a política pública que trata do desenvolvimento da cadeia de suprimentos da indústria de petróleo e gás natural, ou conteúdo local:

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.

159. O mesmo diploma legal, em seu art. 8º, dispõe sobre as atribuições da ANP:

Art. 8º A ANP tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural, dos combustíveis sintéticos, dos biocombustíveis, do hidrogênio de baixo carbono e da captura e da estocagem geológica de dióxido de carbono, no que lhe compete conforme a lei, cabendo-lhe:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, de gás natural, de combustíveis e de biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, de gás natural e seus derivados, de combustíveis sintéticos e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, a qualidade e a oferta dos produtos;

(...)

IV - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução.

160. Por sua vez, a Lei 12.351/2010 prevê:

Art. 10. Caberá ao Ministério de Minas e Energia, entre outras competências:

(...)

III - propor ao CNPE os seguintes parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção:

e) o conteúdo local mínimo e outros critérios relacionados ao desenvolvimento da indústria nacional.

161. O Decreto 11.492/2023, em seu art. 30, inciso I, prevê atribuições do Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural do MME (DEPG/MME) para monitorar a participação da indústria nacional de bens e serviços no suprimento da indústria de E&P, considerando o acompanhamento e a fiscalização realizados pela ANP e as políticas sobre esse tema, em articulação com outros órgãos da administração pública.

162. Portanto, a Lei 9.478/1997 confere ao CNPE a competência de definir a estratégia e a política de desenvolvimento da indústria de petróleo e gás, incluindo a definição dos parâmetros orientadores dos índices mínimos de conteúdo local. A Lei 12.351/2010 complementa esse arranjo ao atribuir ao MME a tarefa de propor ao CNPE o conteúdo local mínimo e monitorar a política.

163. Já a ANP exerce a função essencialmente executiva e regulatória: cabe a ela implementar tecnicamente as diretrizes definidas pelo CNPE e pelo MME, convertendo-as em normas aplicáveis aos contratos, fiscalizando seu cumprimento e aplicando sanções quando necessário. Desse

modo, o CNPE e o MME respondem pela formulação estratégica da PCL, enquanto a ANP assegura sua efetiva implementação e fiscalização.

164. Em relação à atuação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), este desempenha papel na articulação da PCL com políticas industriais e de comércio exterior.

165. No âmbito de auditoria operacional anterior sobre a Política de Conteúdo Local aplicada ao setor de petróleo e gás, identificou-se que a PCL vinha sendo conduzida de forma relativamente isolada, sem adequada vinculação a uma política industrial abrangente e articulada para o país (TC 030.511/2015-1, peça 124).

166. A partir desse diagnóstico, foi formulada recomendação (TC 030.511/2015-1, peça 122) no sentido de que a política fosse objeto de discussão e coordenação com o MDIC, órgão responsável pela formulação e condução da política industrial. A recomendação ao MME foi de buscar maior aproximação com o MDIC a fim de avaliar a pertinência e a conveniência de inserir a PCL em um contexto mais amplo de política industrial, de forma a delimitar, em termos de estratégias industriais para o país, quais deveriam ser os setores da cadeia produtiva local fomentados por essa política.

167. Posteriormente, o Relatório de Monitoramento (TC 030.511/2015-1, peça 203) mostrou que a recomendação do TCU foi implementada a partir da criação, em 2016, do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor), instituído pelo Decreto 8.637/2016.

168. O MDIC integrou o arranjo interministerial do Pedefor, cujo Comitê Diretivo reunia órgãos centrais da formulação econômica e tecnológica do governo.

169. Com a criação do Pedefor, a responsabilidade pela consecução da política mudou de mãos para um comitê mais abrangente, sob a liderança institucional do MDIC, dado que reunia agentes de diversos setores da administração pública, não somente o MME. Nesse sentido, representou um marco na tentativa de integrar a PCL a uma política industrial mais ampla.

170. Contudo, com a extinção do Pedefor em 2019, por meio do Decreto 10.087/2019, essa estrutura de governança deixou de existir, enfraquecendo a integração sistêmica que vinha sendo construída.

171. Atualmente, o MDIC integra formalmente o CNPE, com responsabilidade técnica nos processos deliberativos que definem índices de conteúdo local para o setor de petróleo e gás natural.

172. No âmbito interno, a área técnica indicada como responsável pelo tema é o Departamento de Desenvolvimento da Indústria de Alta-Média Complexidade Tecnológica (DIAM), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços (SDIC/MDIC). O Departamento coordena iniciativas relacionadas à política industrial naval e offshore e atua como ponto focal nas interlocuções com o CNPE, a ANP e o MME em temas associados ao conteúdo local.

173. O MDIC informou ter participado de deliberações específicas do CNPE (peça 35), como as que resultaram na definição de índices mínimos de conteúdo local para navios-tanque (Resolução CNPE 15/2024) e embarcações de apoio marítimo (Resolução CNPE 15/2025).

174. Essas informações evidenciam a existência de participação institucional formal do Ministério em decisões pontuais da política. Entretanto, não foram apresentados documentos de planejamento, diretrizes, indicadores ou instrumentos permanentes de coordenação que demonstrem integração consistente entre a PCL e a política industrial nacional, ou seja, não há evidências de uma abordagem abrangente, contínua ou estruturada de gestão estratégica da PCL no âmbito do MDIC.

175. Também não foram apresentados elementos que indiquem participação regular e formal do MDIC nas instâncias de coordenação do Programa Potencializa E&P. O Ministério não integra o Comitê Executivo e nenhum dos cinco subcomitês, relatando apenas participação informal do DIAM em agendas do Subcomitê IV (cadeia de bens e serviços nacionais).

176. A situação contrasta com a experiência do Pedefor, em que o MDIC compunha um arranjo interministerial estável voltado ao desenvolvimento da cadeia fornecedora do setor de petróleo e gás natural.

177. A ausência de inserção institucional do MDIC no Potencializa E&P representa perda de oportunidade de coordenação e de alinhamento da PCL com instrumentos de política industrial e reforça a percepção de que a política segue operando sobretudo como cláusula contratual, e não como estratégia industrial integrada.

178. Assim, conclui-se que a articulação interinstitucional da PCL é parcial e insuficientemente coordenada, com interações concentradas em MME-ANP e baixa participação do MDIC, sem demonstração de integração sistemática do órgão de política industrial nas rotinas de planejamento, monitoramento e avaliação da PCL e sem participação formal no Potencializa E&P.

179. A ausência de um fórum permanente de coordenação, como havia no extinto Pedefor, pode comprometer a coerência e a efetividade da PCL, sobretudo porque dificulta o alinhamento entre as ações regulatórias e as políticas industriais, tributárias e de inovação que impactam diretamente o setor.

IV.5 Painéis de dados de conteúdo local da ANP pouco intuitivos e com utilidade analítica limitada

180. No exame do Painel de Investimentos de Conteúdo Local, disponibilizado pela ANP, foram identificadas dificuldades operacionais e oportunidades de melhoria, cujo aprimoramento poderia contribuir para ampliar a transparência, a usabilidade e o potencial analítico das informações. Destacam-se, em especial, os seguintes pontos:

a) Limitações na possibilidade de extração dos dados: o painel não disponibiliza funcionalidade que permita a exportação dos dados em formato estruturado e de forma nativa e automatizada pelo usuário, o que limita a realização de análises externas e o uso das informações por usuários interessados;

b) Ausência de identificação da rodada de licitação relativa a cada contrato: o painel não permite identificar de forma clara e direta a qual rodada de licitação cada contrato está vinculado, o que dificulta análises comparativas entre diferentes regimes contratuais e períodos regulatórios;

c) Ausência de mapeamento explícito entre rubricas e macrogrupos: o painel não apresenta, de forma clara e estruturada, o mapeamento das rubricas para os respectivos macrogrupos, que correspondem às grandes categorias de bens e serviços previstas nos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural. Tal mapeamento constitui a forma estruturada de organização das exigências contratuais estabelecidas pela ANP. Ressalta-se que a Resolução ANP nº 871/2022, em sua Tabela 2, estabelece o mapeamento dos macrogrupos (Construção de Poços, Sistema de Coleta e Escoamento da Produção e Unidade Estacionária de Produção – UEP) em relação aos itens da estrutura base do Relatório de Conteúdo Local (RCL). A ausência dessa informação no painel dificulta análises consolidadas por macrogrupo e limita a avaliação do cumprimento das obrigações de conteúdo local sob uma perspectiva agregada e comparável; e

d) Limitações na apresentação visual das informações: no que se refere à apresentação visual, o painel permite a visualização das informações de Valor Nacional e Estrangeiro exclusivamente por meio de gráficos de barras empilhadas, com desagregação por rubrica, por empresa e por bacia e área. Contudo, não são apresentadas, de forma explícita, informações relativas ao percentual de conteúdo local, tampouco visualizações que permitam acompanhar a evolução temporal desses indicadores, sendo os dados apresentados de forma predominantemente agregada por valor nacional e valor estrangeiro corrigidos.

181. Em suma, essas limitações indicam oportunidades de aperfeiçoamento do Painel de Investimentos de Conteúdo Local, com vistas a ampliar sua usabilidade, fortalecer a transparência ativa e potencializar sua utilização como instrumento de apoio à fiscalização e à avaliação da PCL.

182. No âmbito do Programa Potencializa E&P, parte das deficiências apontadas foram tratadas por meio da elaboração e disponibilização de manuais dos painéis dinâmicos de Investimentos e de Certificação de Conteúdo Local.

183. Segundo informado pela MME (peça 37), no acompanhamento realizado pelo Subcomitê IV, verificou-se que as informações disponibilizadas com relação a esses dois painéis não apresentavam leitura intuitiva. Assim, como entrega do Subcomitê, foram elaborados manuais de uso para facilitar a compreensão e a utilização desses painéis.

184. Dada a relevância dos painéis dinâmicos da ANP para a transparência e a divulgação de dados da PCL à sociedade, sobretudo quanto aos investimentos declarados pelos operadores e aos resultados da fiscalização conduzida pela agência reguladora, entende-se que os manuais, apesar de serem uma iniciativa positiva, não são suficientes para superar as dificuldades de utilização dos painéis dinâmicos e de interpretação dos seus dados, que permanecem pouco claros e de complexidade elevada para o usuário.

185. Por fim, cabe destacar, que no decorrer desta auditoria operacional, conforme as deficiências nos painéis dinâmicos foram apontadas pela equipe de auditoria e debatidas com a ANP (em reuniões e por fim na oportunidade de comentários dos gestores), a agência reguladora adotou uma postura institucional proativa, promovendo iniciativas para tratar das limitações e para analisar as oportunidades de melhorias apontadas.

IV.6 Conclusão

186. A análise das evidências colhidas demonstra que a gestão estratégica da Política de Conteúdo Local padece de falhas estruturais que comprometem sua efetividade como instrumento de desenvolvimento industrial e de inovação.

187. O modelo de gestão estratégica atual permanece excessivamente ancorado no monitoramento da conformidade contratual, tratando a aferição de índices mínimos de conteúdo local como a finalidade última da política, em detrimento da mensuração dos resultados socioeconômicos e tecnológicos efetivamente gerados para o país.

188. Essa distorção de finalidade, já alertada por este Tribunal em fiscalizações pretéritas, revela uma estagnação metodológica que limita a capacidade da política de atuar como vetor de transformação da cadeia produtiva nacional.

189. A PCL carece de um direcionamento estratégico claro, uma vez que seus objetivos não estão formalmente definidos de modo específico, mensurável e temporalmente delimitado (SMART). Verificou-se que os percentuais mínimos obrigatórios de conteúdo local vêm sendo tratados como os próprios objetivos e metas da política, o que gera confusão entre meios e fins e reduz a gestão da PCL à lógica de cumprimento contratual, sem parâmetros que permitam aferir resultados efetivos de desenvolvimento industrial, inovação ou geração de empregos.

190. Ademais, verificou-se a inexistência de uma avaliação estruturada da política, bem como a limitação dos instrumentos atuais de monitoramento. Os indicadores existentes concentram-se quase exclusivamente em aspectos operacionais e de conformidade contratual, não contemplando dimensões essenciais como eficiência, eficácia e efetividade da PCL. Em consequência, embora haja acompanhamento formal do cumprimento das obrigações, não existem mecanismos capazes de demonstrar se a política alcança seus objetivos estratégicos ou de subsidiar ajustes baseados em evidências sobre seus efeitos e impactos.

191. A análise evidenciou, ainda, a inexistência de mapeamento técnico da capacidade produtiva e tecnológica da indústria nacional fornecedora, apesar de essa informação ser essencial para calibrar adequadamente os índices de conteúdo local e demais instrumentos da PCL. Não foram identificados estudos ou ações concretas para esse diagnóstico, lacuna reconhecida pelo MME e pela ANP, que compromete a compatibilização das exigências da política com a real capacidade da cadeia produtiva.

192. Constatou-se também a baixa articulação interinstitucional entre o MME e o MDIC na gestão estratégica da PCL. Após a extinção do Pedefor, não foi restabelecido arranjo permanente

de coordenação que integre a política de conteúdo local à política industrial, o que contribui para a condução fragmentada da PCL e para sua permanência como instrumento predominantemente contratual, em detrimento de uma estratégia integrada de desenvolvimento industrial.

193. Ademais, foram observadas limitações nos painéis de dados de conteúdo local disponibilizados pela ANP. Esses painéis apresentam restrições de usabilidade e de potencial analítico, como limitações na possibilidade de extração de dados e ausência de modelos de visualização que permitam análises consolidadas e comparáveis por macrogrupos. Essas limitações comprometem a utilização dos painéis dinâmicos como ferramenta efetiva de apoio à fiscalização e à avaliação da PCL.

194. Cumpre registrar que o Ministério de Minas e Energia (MME) tem demonstrado ciência quanto à necessidade de aprimorar o acompanhamento da política, o que se materializa nas iniciativas recentes conduzidas no âmbito do Subcomitê 4 do Programa Potencializa E&P. A estruturação de um plano de ação voltado para a "implementação de um processo contínuo de avaliação e monitoramento", com previsão de aprimoramento de indicadores e realização de Reuniões de Avaliação e Acompanhamento (RAA), denota um esforço organizacional válido e positivo.

195. Não obstante o mérito dessas iniciativas, a análise do escopo das ações propostas revela que elas ainda são insuficientes para promover a transição de um modelo de conformidade para um modelo de avaliação de efetividade. A PCL carece de um arcabouço metodológico capaz de mensurar as externalidades e o real custo-benefício da política, conforme o novo paradigma trazido pela Lei 15.075/2024.

196. Diante das fragilidades estruturais identificadas, impõe-se o endereçamento de encaminhamentos destinados a promover a coerência estratégica da Política de Conteúdo Local e a superar a lógica predominantemente voltada à conformidade contratual.

197. Em relação à ausência de objetivos estratégicos claramente definidos, propõe-se determinar a revisão dos objetivos estratégicos da PCL e o desdobramento desses objetivos em metas e indicadores sob a ótica da formulação SMART (específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais), dissociando os fins almejados dos instrumentos de implementação da PCL, em especial não confundindo as metas da política pública com o cumprimento dos índices de conteúdo local, de modo a sanar a inobservância do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, e a dar efetivo cumprimento às exigências de governança estabelecidas no art. 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017.

198. No tocante às fragilidades relativas à avaliação e ao monitoramento, propõe-se determinar a estruturação e implementação de metodologia para o processo de avaliação da política, que considere as diferenças metodológicas em relação ao processo de monitoramento (a exemplo do que consta no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, de 2014) e que contemple a aferição da proporcionalidade entre os custos econômicos da política pública e os benefícios auferidos, conforme exigido pelo art. 2º, § 3º, da Lei 9.478/1997.

199. Quanto à inexistência de mapeamento da capacidade produtiva e tecnológica da cadeia fornecedora industrial do setor de petróleo e gás natural, propõe-se ainda determinar a realização de estudo técnico e formal, baseado em dados concretos de mercado, para o suprimento dessa necessidade, conforme exigido pelo art. 2º, § 3º, da Lei 9.478/1997. Cabe ressaltar, que esse mapeamento constitui pressuposto técnico essencial para a adequada calibração dos instrumentos da política e para subsidiar a avaliação da adequação dos índices de conteúdo local frente a capacidade da indústria nacional.

200. No que se refere à baixa articulação interinstitucional observada após a extinção do Pedefor, propõe-se recomendar o fortalecimento de mecanismos permanentes de coordenação entre o MME e o MDIC, à semelhança dos arranjos anteriormente existentes, de forma a assegurar maior coerência estratégica e integração da PCL à política industrial brasileira.

201. Adicionalmente, diante das limitações identificadas nos painéis de dados de conteúdo local, propõe-se recomendar à ANP seu aprimoramento, com vistas a ampliar a clareza, a transparência e a utilidade analítica das informações disponibilizadas à sociedade e aos agentes regulados.

202. Os encaminhamentos propostos tendem a gerar benefícios estruturantes ao permitir a definição de objetivos estratégicos específicos, mensuráveis e temporalmente delimitados, conferindo maior direcionamento estratégico quanto ao que se pretende alcançar em termos de desenvolvimento industrial, inovação, geração de empregos qualificados e competitividade. Essa redefinição contribui para a geração de valor público e para a superação da confusão entre meios e fins, permitindo que os percentuais mínimos de conteúdo local sejam utilizados como instrumentos calibrados de política pública, e não como objetivos em si mesmos.

203. Ademais, o fortalecimento da governança e da articulação interinstitucional amplia a integração entre a política energética e a política industrial, potencializando sinergias entre MME e MDIC. Em políticas complexas como a PCL, a coordenação multissetorial é condição essencial para assegurar coerência estratégica, continuidade decisória e alinhamento entre instrumentos regulatórios, industriais e tecnológicos.

204. Por fim, a adoção de um sistema de avaliação e monitoramento mais robusto e orientado a resultados, associada ao mapeamento da capacidade produtiva da indústria, amplia a capacidade de gestão orientada por dados e viabiliza avaliações periódicas capazes de embasar ajustes incrementais e aprimorar, de forma contínua, a efetividade da Política de Conteúdo Local.

V. Alteração, por meio da Resolução CNPE 11/2023, dos índices de conteúdo local sem a devida fundamentação técnica, não observando o disposto na Lei da Liberdade Econômica e no item 9.2 do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário

205. Para contextualizar a presente análise, registra-se que auditoria operacional anterior realizada por esta unidade técnica (TC 030.511/2015-1) identificou fragilidades metodológicas na definição dos índices mínimos de conteúdo local e a ausência de estudos amplos que correlacionassem os índices exigidos com a real capacidade da indústria em atender a demanda em bases razoavelmente competitivas.

206. No âmbito do referido processo, o Tribunal proferiu o Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, determinando ao MME em seu item 9.2 que observasse três diretrizes para promover alterações em índices mínimos de conteúdo local: i) fundamentar a proposta de alteração com base em dados concretos da indústria (certificados ANP ou dados reais de capacidade); ii) submeter a proposta de alteração ao escrutínio público (consultas e/ou audiências públicas) para colher a percepção dos stakeholders e da sociedade quanto a razoabilidade dos índices; e iii) observar o dinamismo de mercado do setor de petróleo e gás natural.

207. As determinações exaradas no Acórdão foram objeto de monitoramento, cujo relatório, à época, concluiu pelo atendimento das exigências relativas às três diretrizes para a alteração dos índices mínimos de conteúdo local. Essa conclusão decorreu, sobretudo, no contexto da criação do Pedefor, pelo Decreto 8.637/2016, que fez com que os índices exigidos pudessem ser definidos de forma conjunta, com a participação de diversos atores públicos e privados.

208. Com essa nova forma de governança, a definição dos índices mínimos de conteúdo local para as rodadas de licitação passou a ser conduzida nos comitês do programa, cuja Secretaria Executiva estava a cargo do MDIC e que contou com participação ativa do MME e da ANP. O processo também incorporou ampla participação pública, por meio de consultas abertas, além de reuniões com entidades representativas da indústria de petróleo e gás e de fornecedores.

209. Nesse contexto de trabalho conjunto e coordenado, foi editada a Resolução CNPE 7/2017, que promoveu uma simplificação da política de conteúdo local ao substituir a matriz detalhada de itens e subitens por percentuais globais e/ou por macrogrupos, com vedação ao waiver, corrigindo distorções do modelo anterior e buscando aumentar a atratividade dos leilões, adequar as

exigências à capacidade de fornecimento da indústria nacional e favorecer a retomada de investimentos e a geração de empregos.

210. Apesar dos avanços institucionais na PCL alcançados com a criação do Pedefor, o programa foi encerrado pelo Decreto 10.087/2019. Conforme registrado no relatório de monitoramento, a extinção do Pedefor não foi seguida de preocupação governamental normativa que desse continuidade à PCL, de modo que não houve designação expressa de nenhum órgão para assumir as atribuições dos comitês anteriormente responsáveis pela coordenação da política.

211. Diante dessa descontinuidade, não ficou claro quem passou a ser responsável por acompanhar os resultados da PCL, suas métricas e a revisão dos índices vigentes, situação que demandou o redirecionamento das competências ao CNPE, com apoio do MME e execução pela ANP. Assim, o encerramento do Pedefor comprometeu a continuidade das funções de coordenação e monitoramento da PCL, produzindo um quadro de fragilidade institucional na condução da política.

212. Além disso, em 2019, houve a entrada em vigor da Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) que estabeleceu novas diretrizes para a intervenção do Estado na economia. O novo marco legal passou a exigir a elaboração de Análises de Impacto Regulatório (AIR) para a imposição ou alteração de obrigações que tenha impacto relevante em agentes econômicos. Conforme será demonstrado, a obrigatoriedade de AIR também se aplica a mudanças regulatórias e contratuais na política de conteúdo local.

213. Nesse cenário pós-Pedefor e na já vigência da Lei da Liberdade Econômica, foi editada a Resolução CNPE 11/2023. Tal resolução introduziu majorações nos percentuais mínimos aplicáveis às áreas marítimas — elevando o índice de exploração de 18% para 30% e o de poços na etapa de desenvolvimento de 25% para 30%. Contudo, os percentuais referentes aos sistemas de escoamento e às unidades estacionárias de produção (UEP) foram mantidos.

214. No entendimento da equipe de auditoria, houve fragilidades técnicas nas alterações de índices mínimos de conteúdo local promovidas pela Resolução CNPE 11/2023, em inobservância aos comandos do item 9.2 do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário. Como será demonstrado a seguir, a equipe de auditoria também diverge do MME quanto à justificativa apresentada para a realização das alterações na PCL sem a prévia elaboração de AIR, em desacordo com a Lei da Liberdade Econômica.

V.1 Fragilidades na justificativa técnica para a majoração dos índices mínimos de conteúdo local na Resolução CNPE 11/2023

215. A proposta submetida pelo MME ao CNPE para a majoração dos índices mínimos de conteúdo local na Resolução CNPE 11/2023 baseou-se no Relatório de Indicadores para Acompanhamento da Política de Conteúdo Local (peça 47), elaborado pela ANP. Contudo, a ANP no próprio relatório registrou limitações metodológicas e afirmou, expressamente, que não seria possível, naquele momento, extrair conclusões relevantes a partir das análises realizadas.

216. Segundo consta na Nota Técnica 57/2023/DEPG/SNPGB (peça 62), os dados apresentados no relatório apontaram superávit de conteúdo local em alguns segmentos desde a implementação das regras determinadas pela Resolução CNPE 7/2017, sinalizando, na visão do MME, capacidade da indústria para atender percentuais superiores.

217. Com base nessas informações, entendeu-se que seria possível elevar os requisitos mínimos nas etapas marítimas de exploração e de poços na etapa de desenvolvimento, mantendo-se inalterados os percentuais aplicáveis aos sistemas de escoamento e UEP, dada a inexistência de evidências que demonstrassem plena capacidade de atendimento nesses últimos.

218. Entretanto, o relatório da ANP é explícito ao indicar que os resultados não permitiam, por ora, formular conclusões relevantes sobre a avaliação da PCL, ressaltando que eventuais interpretações demandariam discussões adicionais com o MME no âmbito de uma análise conjunta.

219. O relatório também identificou limitações metodológicas que afetavam a robustez dos indicadores produzidos. Destacou que os dados utilizados são de natureza declaratória, sujeitos à

alteração ao longo do tempo, e que os indicadores foram calculados por meio de rotinas não automatizadas, o que abriria possibilidade de eventuais inconsistências.

220. Além disso, quando questionada sobre sua participação técnica formal na elaboração da Resolução CNPE 11/2023 (peça 48), a ANP informou (peça 46) que não produziu qualquer documento técnico destinado a subsidiar o MME ou o CNPE na definição dos percentuais de conteúdo local estabelecidos nessa norma.

221. A agência reguladora esclareceu que sua contribuição restringiu-se ao encaminhamento do Relatório 128/2023/SCL-e (peça 47), contendo a atualização dos indicadores do GT-PCL, e à apresentação dos dados do Painel Dinâmico de Investimentos de Conteúdo Local, sem emitir recomendação acerca da majoração ou não dos índices mínimos posteriormente fixados na resolução. Informou, ainda, que não foi instada a prestar assessoramento técnico e formal para a realização de AIR previamente à aprovação da norma (peça 46).

222. Outro ponto que merece destaque diz respeito à participação social na elaboração da Resolução CNPE 11/2023. O MME informou (peça 49) que o tema foi discutido no âmbito do CNPE, cuja composição inclui representantes da União, dos entes federados, da sociedade civil e da academia.

223. Esse processo decisório contrasta com o verificado para a Resolução CNPE 7/2017, quando a revisão da política ocorreu em ambiente mais estruturado, com consultas públicas promovidas pelo MDIC, interlocução com a indústria, participação técnica da ANP e debates no âmbito dos comitês do Pedefor, permitindo a formulação de índices respaldados por análises técnicas e submetidos a escrutínio social.

224. Tais omissões contrariam os comandos fixados no item 9.2 do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, que determinou que a definição dos índices mínimos se baseasse em dados concretos do setor; fosse submetida a amplo escrutínio público (consultas/audiências públicas), de modo a colher contribuições dos stakeholders e da sociedade quanto à razoabilidade dos percentuais propostos; e observasse o dinamismo de mercado do setor de petróleo e gás natural.

225. Em linha com tais comandos, ainda que não se aplique retroativamente à Resolução CNPE 11/2023, a Lei 15.075/2024 introduziu, no art. 2º, § 3º, da Lei do Petróleo, regra expressa segundo a qual a definição dos índices mínimos de conteúdo local deve observar o dinamismo do setor e fundar-se em dados concretos acerca da capacidade da indústria, assegurando proporcionalidade entre os custos e os benefícios decorrentes da política.

226. Na prática, o legislador positivou as determinações do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário como condição para qualquer alteração dos índices mínimos de conteúdo local, o que implica diagnóstico atualizado do mercado, análise da capacidade produtiva da indústria e verificação da proporcionalidade das medidas a serem adotadas (relação custo-benefício).

227. Diante do exposto, conclui-se que a Resolução CNPE 11/2023 foi editada sem a fundamentação técnica adequada. Em conjunto, tais falhas evidenciam que o processo decisório não atendeu aos padrões de qualidade regulatória exigidos pelo Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário. Dessa forma, recomenda-se que futuras alterações regulatórias da Política de Conteúdo Local contem com a participação formal da ANP, de modo a subsidiar tecnicamente o processo decisório, bem como com a participação da sociedade civil organizada, por meio de mecanismos que assegurem a manifestação dos agentes diretamente impactados pela política, nos moldes do processo adotado na edição da Resolução CNPE 7/2017.

228. Importa esclarecer que, apesar das fragilidades identificadas na tomada de decisão, não se aprecia aqui o mérito das alterações introduzidas pela Resolução CNPE 11/2023, isto é, não se discute quais deveriam ser os índices de conteúdo local. O que se evidencia é a ausência de justificativa técnica devidamente fundamentada e participação social para respaldar a mudança normativa, circunstância que fragiliza a motivação do ato e compromete a robustez do processo decisório.

V.2 Ausência de AIR na edição da Resolução CNPE 11/2023, em desconformidade com a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019)

229. Nos termos do art. 5º da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de AIR, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

230. Por sua vez, o Decreto 10.411/2020 regulamenta a AIR prevista no art. 5º da Lei 13.874/2019 e o no art. 6º da Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras), disciplinando seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

231. À vista do marco legal aplicável, foi encaminhada ao MME solicitação de informações sobre a existência de AIR prévia à aprovação da Resolução CNPE 11/2023 (peça 51). Também se requereu, na hipótese de inexistência, a apresentação dos motivos e fundamentos normativos e técnicos que teriam embasado a não realização do referido estudo.

232. Em resposta ao ofício desta auditoria, o Ministério, por meio da Nota Informativa 79/2025/DEPG/SNPGGB (peça 49), informou não ter elaborado AIR relativamente à Resolução CNPE 11/2023, por entender inaplicável o Decreto 10.411/2020 ao caso, em razão do enquadramento da resolução na hipótese prevista no art. 3º, §2º, II, que dispensa a análise para atos normativos de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados.

233. Tal enquadramento não se sustenta. O art. 3º, §2º, II do referido decreto restringe a não aplicação da AIR a atos de efeitos concretos e de alcance individualizado, o que não corresponde à natureza da Resolução CNPE 11/2023, a qual: (i) fixa percentuais obrigatórios de conteúdo local; (ii) incide sobre todas as empresas que venham a participar das rodadas de licitação no setor de E&P; (iii) não individualiza destinatários; (iv) é aplicada indefinidamente até que sobrevenha nova revisão regulatória; e (v) altera custos regulatórios setoriais, evidenciando caráter geral e abstrato próprio de ato normativo regulatório.

234. Trata-se, inequivocamente, de um ato normativo de alcance setorial e de amplo interesse geral, cujos efeitos irradiam sobre uma multiplicidade de agentes econômicos, abrangendo desde as petroleiras operadoras (nacionais e estrangeiras) até a vasta e complexa cadeia de fornecedores de bens e serviços.

235. A alteração de parâmetros estruturais, como os percentuais exigidos para os macrogrupos de Poços, Sistemas de Coleta e UEPs, redefine a alocação de riscos da indústria, interfere na viabilidade financeira de projetos na ordem de bilhões de reais e impacta a atratividade de investimentos internacionais. Dessa forma, enquadrar uma deliberação de tamanha magnitude sistêmica na exceção de "efeito individualizado" representa um esvaziamento direto do propósito da Lei da Liberdade Econômica.

236. Ao dispensar a AIR com base em uma interpretação indevida e extensiva das exceções do Decreto 10.411/2020, o MME pode subtrair da sociedade e do setor regulado a garantia de um processo decisório transparente e baseado em evidências. A exigência legal da AIR para atos dessa natureza visa exatamente assegurar que parâmetros cruciais para a competitividade nacional não sejam alterados sem a prévia e rigorosa avaliação de alternativas regulatórias, sem a oitiva estruturada dos stakeholders e sem a comprovação, por meio de dados técnicos, de que os custos impostos pela regulação serão proporcionais aos benefícios auferidos, diretriz que agora está expressamente positivada no art. 2º, § 3º, da Lei 9.478/1997, com a redação dada pela Lei 15.075/2024.

237. Nessa medida, a Resolução CNPE 11/2023 se insere exatamente na categoria de "atos normativos de interesse geral de agentes econômicos" que o art. 3º, caput, do Decreto, submete

à AIR prévia, não havendo fundamento para convertê-la em “ato de efeitos concretos” com o objetivo de afastar o procedimento de AIR.

238. O MME argumenta (peça 49), ademais, que o Decreto 10.411/2020 não incide sobre resoluções do CNPE quando submetidas à aprovação do Presidente da República, entendimento amparado na Nota SAJ 1/2025/AESP/SAJ/CC/PR (peça 50), da Casa Civil, a qual afirma a inaplicabilidade do decreto a atos sujeitos à aprovação presidencial.

239. Registre-se que a referida Nota SAJ 1/2025 (peça 50) foi exarada no contexto de proposta do próprio MME de alteração do Decreto 10.411/2020, com o objetivo de incluir explicitamente os atos normativos emanados do CNPE no rol de hipóteses de não aplicação de AIR (art. 3º, §2º).

240. Ao apreciar a proposição, a Casa Civil considerou a alteração desnecessária, por entender que o art. 1º, §3º, do Decreto 10.411/2020 já exclui do seu alcance as propostas de edição de decreto e os atos a serem submetidos ao Congresso Nacional, e que “decreto” funciona, na prática constitucional, como denominação genérica de ato presidencial. Nessa perspectiva, resoluções do CNPE, aprovadas por despacho do Presidente, enquadram-se na definição de decreto, motivo pelo qual não se submeteriam às disposições do Decreto 10.411/2020 e, por consequência, não demandariam AIR.

241. O parecer também enfatiza que o CNPE é órgão de assessoramento que encaminha sugestões de normas ao Presidente da República. Antes da aprovação presidencial, as resoluções seriam juridicamente inexistentes como ato normativo, razão pela qual não haveria que se falar na aplicação do Decreto 10.411/2020 nessa etapa.

242. Com base nesses fundamentos, a Nota SAJ concluiu que “não existe dúvida sobre a completa inaplicabilidade do Decreto nº 10.411, de 2020, para atos sujeitos à aprovação do Presidente da República, inclusive resoluções de colegiados. Não cabe, portanto, pretender dispensar o CNPE de obrigações específicas do Decreto nº 10.411, de 2020, porque, segundo o texto hoje vigente, a integralidade do Decreto nº 10.411, de 2020, não se aplica a resoluções do CNPE sujeitas a aprovação pelo Presidente da República.”

243. A tese da SAJ de que “decreto” seria termo genérico para ato presidencial, alcançando resoluções aprovadas por despacho constitui interpretação extensiva que desloca a exceção do art. 1º, §3º, para além de seu texto e de sua finalidade. O mesmo decreto afirma que seu regime se aplica às propostas formuladas por colegiados (art. 1º, §2º), evidenciando a centralidade da fase de proposição, onde se situam as deliberações do CNPE.

244. Ademais, o argumento da Nota SAJ 1/2025 (peça 50), segundo o qual o CNPE não tem poder normativo e suas deliberações seriam “juridicamente inexistentes como ato normativo” até a aprovação superior, confunde existência do ato com o processo de formação do ato. A AIR não é um requisito apenas para o ato final publicado, mas para a proposta de edição de atos normativos.

245. Se acolhida, a interpretação da SAJ instituiria uma lacuna procedimental, pois o CNPE formularia a regra sem realizar AIR, sob a alegação de inexistência jurídica do ato, e o Presidente a aprovaria sem AIR sob a alegação de que atos presidenciais não se submetem ao Decreto. Como consequência, políticas públicas de alto impacto, como a fixação de percentuais mínimos de conteúdo local, permaneceriam isentas da AIR, bastando que a decisão fosse submetida à aprovação presidencial.

246. Em síntese, a tese da inexistência jurídica procura deslocar a discussão da materialidade regulatória para um formalismo que esvazia o propósito da Lei da Liberdade Econômica e do Decreto 10.411/2020, cujo foco é a qualidade do processo decisório, sobretudo quando a medida impacta agentes econômicos. Trata-se, portanto, de disciplina voltada ao processo de formulação da decisão, e não apenas ao ato final.

247. Sob a ótica material, as resoluções do CNPE, ainda que formalmente inseridas em um fluxo que culmina com aprovação presidencial, produzem efeitos regulatórios substanciais sobre o mercado de óleo e gás ao definir percentuais mínimos de conteúdo local, alterar custos de

conformidade, influenciar decisões de investimento e moldar condições competitivas da cadeia de fornecedores.

248. Dessa forma, classificá-las como mero ato de governo esvazia a função da AIR de subsídio à tomada de decisão e cria um atalho institucional para contornar a necessidade da avaliação de impactos, o que contraria a Lei 13.874/2019, o Decreto 10.411/2020 e os princípios da Lei do Petróleo, com a redação dada pela Lei 15.075/2024.

249. Todavia, ainda que se admitisse — apenas em caráter argumentativo e sem concordância desta equipe de auditoria — que a Lei da Liberdade Econômica e seu respectivo Decreto regulamentador não seriam formalmente aplicáveis, permaneceria inegável a importância material da AIR como instrumento de boa governança regulatória, especialmente em políticas de alto impacto econômico, como a PCL.

250. O Guia para Elaboração de AIR do Governo Federal (BRASIL, 2019) estabelece que a AIR é um instrumento que contribui para a melhoria da qualidade regulatória, devendo orientar decisões que afetem agentes econômicos, consumidores ou usuários, por meio de análise baseada em evidências, avaliação de alternativas e identificação dos efeitos e riscos decorrentes da intervenção regulatória.

251. O Guia também apresenta a AIR como parte integrante do ciclo regulatório, ilustrado na Figura 4, em que a AIR antecede a elaboração da minuta normativa, a consulta/audiência pública e a decisão da autoridade competente. Ressalta-se que cabe à autoridade a decisão sobre a ação ou não ação em relação à medida intervencionista. A AIR oferece subsídios e segurança para o processo decisório, porém não retira a competência da autoridade decisória nem substitui seu poder de julgamento.

Figura 4 – Ciclo Regulatório da AIR



Fonte: Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Governo Federal (2018).

252. A representação gráfica do ciclo regulatório torna evidente que a AIR não é etapa acessória, mas parte estruturante do processo decisório, assegurando que o problema regulatório, as alternativas, os custos, benefícios, riscos e efeitos sejam analisados de forma transparente e sistemática. O Guia destaca que a AIR organiza o processo analítico e promove decisões proporcionais, coerentes e fundadas em evidências, reduzindo o risco de escolhas precipitadas ou baseadas em informação insuficiente.

253. No contexto da PCL, a inexistência de análise prévia estruturada (a exemplo do AIR) aumenta o risco de adoção de percentuais de conteúdo local desalinhados com a dinâmica real do

setor de petróleo e gás, cujos efeitos podem contrariar os próprios objetivos da política. Índices fixados sem avaliação adequada de capacidade produtiva, prazos, custos e gargalos têm potencial de desestimular investimentos, elevar o tempo de entrada em produção de novos projetos e, em última instância, reduzir receitas públicas associadas a impostos e royalties — resultados que poderiam ser antecipados e mitigados por meio de uma AIR.

254. Nessa mesma direção, a Controladoria-Geral da União (CGU) enfatizou a importância da AIR para decisões envolvendo a majoração de índices da PCL, ao recomendá-la expressamente no Relatório sobre Contribuições às Discussões de Aperfeiçoamento da Política de Conteúdo Local (peça 52).

255. No documento (peça 52, p. 33), a CGU mapeou, entre os riscos de qualidade regulatória, o “risco de aprimoramento da PCL sem realização de AIR”, e recomendou “avaliar a possibilidade de utilização de ferramentas regulatórias, como AIR, previamente às consultas públicas relativas às alterações da regulação da PCL, e revisões periódicas do estoque regulatório”.

256. Diante do exposto, com fundamento na Lei da Liberdade Econômica e no Decreto 10.411/2020, a equipe de auditoria entende que quaisquer alterações contratuais e regulatórias na PCL (a exemplo de índices mínimos de conteúdo local, que tenham alto impacto nos agentes do setor de petróleo e gás natural, devem ser obrigatoriamente precedidas de AIR.

257. Ademais, ressalta-se que, mesmo que não houvesse a obrigatoriedade legal da AIR, esse instrumento assegura os estudos necessários para uma adequada tomada de decisão nas alterações da PCL, em consonância com os comandos do item 9.2 do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário e posteriormente normatizadas pela Lei 15.075/2024, que enfatizam a necessidade de decisões regulatórias tecnicamente fundamentadas, submetidas ao devido escrutínio público e que observem o dinamismo do setor e a proporcionalidade entre custos e benefícios.

258. Nesse contexto, e considerando que a Resolução CNPE 11/2023 promoveu alteração de índices de conteúdo local sem AIR prévia, impõe-se a realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) como medida necessária para verificar os efeitos produzidos pela norma e apoiar eventual revisão futura, em conformidade com o Decreto 10.411/2020 e as boas práticas de governança regulatória.

259. A ARR constitui o instrumento destinado a verificar os efeitos decorrentes da edição do ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

260. Nos termos do art. 13, § 2º e § 3º, do Decreto 10.411/2020, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com competência para edição de atos normativos sujeitos à elaboração de AIR devem instituir agenda de ARR e nela incluir, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório.

261. Por fim, em observância aos princípios da eficiência e da motivação administrativa, recomenda-se que os processos de AIR, ARR ou outros estudos no âmbito da Política de Conteúdo Local, contemplem a opinião formal e técnica da ANP, de modo a subsidiar tecnicamente a avaliação e as alterações regulatórias da política, bem como assegurem a participação da sociedade civil organizada, por meio de consultas, audiências públicas ou outros meios adequados que viabilizem sua manifestação nesses processos.

V.3 Conclusão

262. A análise evidenciou que a Resolução CNPE 11/2023 foi editada sem a observância dos requisitos essenciais de qualidade regulatória previstos na Lei 13.874/2019 e no Decreto 10.411/2020. Constatou-se a ausência de AIR, apoiada em justificativas insuficientes para afastar a obrigatoriedade do instrumento, apesar de se tratar de ato normativo de alcance geral e efeitos relevantes sobre agentes econômicos.

263. Verificaram-se, ainda, fragilidades na fundamentação técnica da majoração dos índices mínimos de conteúdo local, uma vez que os dados utilizados apresentavam limitações

reconhecidas pela própria ANP, que não emitiu formalmente opinião técnica sobre os novos percentuais.

264. Somou-se a isso a ausência de participação social no processo decisório, em contraste com práticas adotadas em revisões anteriores da política e em desconformidade com os comandos do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário.

265. Em conjunto, tais falhas indicam que o processo de elaboração da Resolução CNPE 11/2023 não atendeu aos padrões exigidos de transparência, motivação e análise baseada em evidências, que agora são explícitos na Lei do Petróleo, com as alterações introduzidas pela Lei 15.075/2024.

266. Ressalta-se, ainda, que a repetição das fragilidades técnicas observadas na metodologia para a majoração dos índices de conteúdo local na Resolução CNPE 11/2023 pode levar a retrocessos na política pública (caso se repitam), a exemplo da formulação de índices desarrazoados com a capacidade da indústria, correndo-se o risco de provocar insegurança jurídica e a redução da atratividade de investimentos para o setor de petróleo e gás natural.

267. Face às irregularidades evidenciadas, faz-se necessário o endereçamento de propostas de encaminhamento corretivas e pedagógicas. Inicialmente, propõe-se dar ciência ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Pesquisa Energética (CNPE) de que a edição da Resolução CNPE 11/2023 sem a prévia realização de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) contraria frontalmente o art. 5º da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), conjugado com o art. 1º, § 2º, e o art. 3º do Decreto 10.411/2020.

268. Esta medida tem caráter preventivo e visa evitar a repetição desta falha procedimental em futuras alterações normativas dos instrumentos da Política de Conteúdo Local, a exemplo da majoração de exigências de conteúdo local mínimo.

269. Ademais, primando pela segurança jurídica e considerando que a Resolução CNPE 11/2023 já se encontra em vigor e produzindo efeitos significativos sobre o mercado regulado, propõe-se formular determinação ao MME e ao CNPE para a realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da referida Resolução, conforme o disposto no art. 13, § 2º e § 3º, do Decreto 10.411/2020.

270. Propõe-se, ainda, recomendar ao MME e ao CNPE que os processos de AIR, ARR e outros estudos da PCL contemplem a manifestação formal e técnica da ANP e mecanismos de participação social que permitam a contribuição dos stakeholders e da sociedade.

271. Os benefícios potenciais decorrentes da implementação destas propostas são estruturantes para a salvaguarda do setor. A ciência ao MME e ao CNPE tem por finalidade prevenir a reincidência da irregularidade, ao reforçar a observância dos deveres de transparência e de regulação baseada em evidências nos processos decisórios futuros, contribuindo para maior previsibilidade e para o fortalecimento da segurança jurídica necessária à atração de capitais no mercado de exploração e produção.

272. Por sua vez, a determinação para a realização da ARR da Resolução CNPE 11/2023, aliada à recomendação de manifestação formal da ANP e da sociedade civil organizada nos processos de AIR, ARR e outros estudos da PCL, constitui instrumento adequado para correções na trajetória da política pública, permitindo que eventuais ajustes nos índices e nos instrumentos da PCL sejam informados por base técnica qualificada e por contribuições dos agentes afetados, de forma a favorecer que a política atue como vetor de desenvolvimento industrial e econômico do país.

VI. Baixa capacidade dos instrumentos atuais da PCL para promover os benefícios socioeconômicos almejados pela política pública.

273. A sistemática da PCL, vigente antes da edição da Resolução CNPE 7/2017, caracterizava-se por um modelo de exigências rígido e exaustivo. Os editais de licitação exigiam dos operadores o preenchimento de planilhas complexas, desdobradas em dezenas de itens e subitens, cada qual com um percentual mínimo obrigatório de aquisição de bens e serviços nacionais.

274. Em 2016, o Tribunal de Contas da União (TCU), no voto do Ministro José Múcio Monteiro que embasou o Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, indicou, entre outros pontos, de que a PCL gerava custos relevantes à União e ao setor de petróleo e gás natural, sem a devida comprovação dos benefícios socioeconômicos gerados (TC 030.511/2015-1, peça 123, p.5)

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

275. Para corrigir essa grave distorção, o Plenário do TCU prolatou o supracitado Acórdão, endereçando determinações e recomendações corretivas aos formuladores da política. Um dos objetivos principais dos encaminhamentos era fazer que a governança da PCL passasse a monitorar se os custos decorrentes da obrigação de compra local eram proporcionais e justificados pelos benefícios auferidos pela economia nacional (TC 030.511/2015-1, peça 122)

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

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

276. Como resposta direta a esse diagnóstico de desequilíbrio na relação custo-benefício, o CNPE editou a Resolução 7/2017. O normativo promoveu uma simplificação na sistemática da política para os novos certames, abandonando a complexa planilha de itens e subitens em favor de exigências globais agrupadas em grandes macrogrupos, acompanhadas de uma redução dos percentuais mínimos exigidos.

277. A mudança buscou readequar os compromissos contratuais à efetiva capacidade de fornecimento competitivo da indústria nacional.

278. A transição para a denominada “Nova Política de Conteúdo Local”, materializada a partir da Resolução CNPE 7/2017, ao simplificar as exigências em macrogrupos e reduzir os percentuais mínimos, reduziu os custos da PCL, a exemplo do encarecimento artificial de projetos de capital intensivo (Capex) e a consequente perda de atratividade dos investimentos no setor de petróleo e gás natural no Brasil.

279. A CGU, no Relatório de Consultoria para aperfeiçoamento da PCL, ratificou essa constatação (peça 52, p.14):

A diminuição dos índices de CL a partir 14ª Rodada de Concessão e 2ª Rodadas de partilha, em associação com outras medidas de aperfeiçoamento regulatório resgataram a atratividade dos leilões. As 14ª e 15ª Rodada tiveram recordes de arrecadação de bônus de assinatura, arrecadando juntas mais de R\$ 11,8 bilhões, com previsão de investimento no Programa Exploratório Mínimo (conjunto de atividades desenvolvidas na primeira fase contratual) de R\$ 2 bilhões. A melhoria no ambiente de negócios aliada ao alto potencial das áreas em oferta também atraiu de volta ao mercado brasileiro diversas empresas multinacionais de grande porte.

280. O Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) avaliou que o Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário fomentou intervenções regulatórias bem-sucedidas no setor de exploração e produção de petróleo e gás natural (peça 53, p.2):

O Acórdão TCU 3072/2016 foi um “divisor de águas” na caracterização do distanciamento das obrigações de conteúdo local e a capacidade de atendimento do mercado fornecedor. Foi o primeiro documento que versou sobre o tema. Em sequência, uma série de discussões e melhorias foram implementadas pelo CNPE e pela ANP na PCL.

(...)

Em relação às principais evoluções, sob o ponto de vista do IBP, entre as regulamentações anteriores e a atual da PCL e eventuais pontos de melhoria na regulamentação atual da PCL, podemos mencionar que, após ações do TCU, CNPE e da ANP, a aplicação da PCL foi revisada para índices mais próximos à real capacidade do mercado fornecedor.

281. Contudo, se a simplificação normativa e a evolução regulatória na “Nova Política de Conteúdo Local” foram eficazes na redução dos custos – o que foi um avanço para a política pública e deve ser preservado –, o modelo atual da PCL ainda se demonstra insuficiente para fomentar os benefícios socioeconômicos almejados pelo Estado brasileiro.

282. Os benefícios socioeconômicos almejados, em boa parte, podem ser traduzidos por meio dos objetivos estratégicos definidos pelo MME para a PCL: estímulo à industrialização e adensamento da cadeia produtiva; promoção da inovação e engenharia local; geração de empregos qualificados; e ampliação da apropriação da renda petrolífera.

283. A baixa capacidade da PCL para fomentar esses benefícios, conforme será demonstrado na análise, se deve ao fato de a política ter uma dependência quase exclusiva em índices mínimos obrigatórios de conteúdo local (instrumentos de reserva de mercado na ótica de comando e controle), não havendo instrumentos na forma de incentivos que: ofereçam flexibilidade estratégica, priorizem segmentos industriais e premiem o esforço de desenvolvimento produtivo e tecnológicos dos fornecedores.

VI.1 Ausência de instrumentos regulatórios de incentivos que: adicionem flexibilidade estratégica aos agentes regulados e aos gestores da política pública; priorizem segmentos industriais de maior valor agregado e premiem o esforço de desenvolvimento produtivo e tecnológico de fornecedores da indústria nacional.

284. Historicamente, a Política de Conteúdo Local foi estruturada quase exclusivamente sobre instrumentos de reserva de mercado (ótica comando e controle), por meio de exigências contratuais de aquisição de bens e serviços nacionais via índices mínimos de conteúdo local obrigatórios.

285. A “Nova Política de Conteúdo Local”, apesar dos avanços obtidos via simplificação e inovações regulatórias a partir da Resolução CNPE 7/2017, manteve a dependência exclusiva em instrumentos de reserva de mercado para a operacionalização da política pública.

286. Atualmente, conforme estabelecido pela Resolução CNPE 11/2023, os blocos em terra possuem uma exigência global de 50% tanto para fase de exploração, quanto para a fase de desenvolvimento. Por sua vez, os blocos em mar, na fase de exploração, têm exigências globais de 30% de conteúdo local (CL) e na fase de desenvolvimento as exigências são segmentadas em macrogrupos: 30% de CL para construção de poços; 40% de CL para sistema de coleta e escoamento (subsea); 25% de CL para unidade estacionária de produção (UEP):

Figura 5 – Exigência de %CL na Resolução CNPE 11/2023



Fonte: Elaboração própria

287. Observa-se que, embora as exigências contratuais de conteúdo local mínimo tenham sido eficazes para garantir uma base de contratações no mercado interno, a PCL falha em discriminar o valor agregado das contratações de conteúdo local.

288. O modelo atual da PCL trata de forma isonômica o dispêndio financeiro em bens e serviços de alta e baixa complexidade tecnológica (por exemplo, não há distinção entre “serviços logísticos” e “sistemas submarinos de coleta e escoamento” além do valor financeiro dos itens), incentivando o cumprimento das exigências pelo caminho da menor resistência e não necessariamente de maior benefício para os objetivos da política.

289. Para corrigir essa distorção e elevar a maturidade da intervenção estatal, a formulação da política pública necessita incorporar instrumentos regulatórios de incentivos que: adicionem flexibilidade estratégica aos agentes regulados e gestores da política pública, priorizem segmentos industriais de maior valor agregado e premiem o esforço de desenvolvimento produtivo e tecnológico de fornecedores da indústria nacional.

290. Na literatura acadêmica contemporânea sobre política industrial, Cherif e Hasanov (2019, p.24) corroboram essa necessidade de evolução estrutural, enfatizando que o sucesso das intervenções estatais exige uma postura estratégica alicerçada em três pilares: intervenção para criar capacidades em nichos estratégicos; orientação para exportação; incentivos condicionados ao desempenho do fornecedor (competividade e produtividade).

291. O primeiro pilar, referente à seleção de nichos estratégicos, afasta a viabilidade de políticas industriais generalistas e difusas de substituição de importações. De acordo com Cherif e Hasanov (2019, p.51 e p.59), o Estado deve atuar para corrigir falhas de mercado, direcionando recursos e incentivos regulatórios para setores de maior sofisticação tecnológica previamente mapeados e escolhidos, em vez de tentar fomentar toda a extensa cadeia produtiva de forma indiscriminada, o que historicamente resulta em ineficiências sistêmicas.

292. O segundo pilar, orientação para exportação, atrela o sucesso de uma política industrial ao aumento da competitividade externa do setor industrial que visa desenvolver. De acordo com Cherif e Hasanov (2019, p.63), políticas industriais focadas unicamente na substituição de importações — visando apenas ao atendimento ao mercado interno protegido — frequentemente falham e acabam por criar produtores ineficientes, dependentes de subsídios perpétuos e sem dinamismo tecnológico.

293. O terceiro pilar, incentivos condicionados ao desempenho do fornecedor, estabelece que o apoio estatal não deve se configurar como permanente ou incondicional. Cherif e Hasanov, (2019, p.64) argumentam que, para evitar a dependência de subsídios e a acomodação corporativa,

qualquer fomento ou proteção governamental deve ter prazo definido e estar atrelado a contrapartidas mensuráveis associadas ao alcance de padrões internacionais de qualidade e produtividade.

294. *Em resumo, conforme os autores Cherif e Hasanov, (2019), a política industrial não deve funcionar como uma “bolha” de proteção permanente e dever ter a capacidade de selecionar segmentos estratégicos. Com isso, a política industrial deve fomentar um ambiente de capacitação para que os fornecedores, dos segmentos estratégicos selecionados, atinjam escala de produção e excelência qualitativa, culminando na capacidade de exportar bens e serviços independentemente da demanda cativa interna.*

295. *A experiência internacional da Noruega, apresentada por Cherif e Hasanov, (2019, p.30 e p.39) ratifica a eficácia desses três pilares teóricos, oferecendo um caso concreto de êxito sobre como uma política de conteúdo local, com foco na competitividade internacional da base industrial, é o caminho sustentável para o desenvolvimento industrial do setor de petróleo e gás natural.*

296. *Ao invés de pulverizar esforços em toda a cadeia de suprimentos, a Noruega elegeu nichos estratégicos nos quais possuía potencial latente para a competitividade global. O governo norueguês induzia as operadoras internacionais a transferir conhecimento especializado, subcontratar e desenvolver em conjunto soluções inovadoras com as empresas norueguesas, atrelando a concessão de novas áreas exploratórias a esse esforço contínuo de capacitação.*

297. *O êxito da Noruega ancorou-se na disciplina de aplicar proteções e incentivos condicionados a resultados. A reserva de mercado não era um direito adquirido pelas empresas nacionais. À medida que a indústria local alcançava a maturidade e o domínio sobre as tecnologias, as barreiras de proteção nacional eram progressivamente desmobilizadas pelo Estado (exigências de conteúdo local foram extintas a partir de 1994), forçando as empresas a crescerem em produtividade e competitividade internacional.*

298. *Essa visão estratégica para uma política industrial, fundamentada na busca pela competitividade internacional por meio da capacitação produtiva e tecnológica da base empresarial, além de defendida na literatura acadêmica e presente na experiência internacional, está prevista no ordenamento jurídico brasileiro, especificamente na Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997).*

299. *O referido diploma legal inclui entre os objetivos da política energética nacional: a atração de investimentos na produção de energia, o fomento ao desenvolvimento industrial e tecnológico e a ampliação da competitividade do país no mercado internacional.*

300. *Em consonância com esses propósitos legais, a Lei do Petróleo atribui ao CNPE o dever de definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria do petróleo e gás natural, incluindo a sua cadeia de suprimentos. Trata-se de uma atribuição que exige do agente estatal uma visão de longo prazo integrada às melhores diretrizes de política industrial e de inovação.*

301. *À luz desse arcabouço normativo, a indução do incremento dos índices mínimos de conteúdo local deve estar atrelada a essa estratégia macro de desenvolvimento econômico e tecnológico que deve ser delineada pelo CNPE.*

302. *Além disso, a Lei 15.075/2024 trouxe contornos mais modernos à governança da PCL, estabelecendo de forma expressa a necessidade de se observar o dinamismo inerente ao setor de petróleo e gás natural e a obrigação de que os custos decorrentes da implementação da política devam ser proporcionais aos benefícios socioeconômicos auferidos pela sociedade.*

303. *Na comparação com esses três paradigmas (literatura acadêmica, experiência internacional e Lei do Petróleo) observa-se que a atual PCL carece de um alinhamento efetivo com os pilares modernos de política industrial, uma vez que é baseada exclusivamente em instrumentos de reserva de mercado, tendo deficiências que precisam ser endereçadas: pouca flexibilidade estratégica aos agentes regulados e aos gestores da política pública; baixa capacidade de distinguir o valor agregado e a complexidade tecnológica dos bens e serviços contratados; ausência de mecanismos de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e produtivo de fornecedores da base industrial.*

304. Por isso, para que o Brasil alcance os benefícios potenciais almejados com a PCL, faz-se necessária a evolução do modelo regulatório dessa política pública. Essa evolução deve integrar a exigência de índices mínimos (instrumentos de reserva de mercado) a uma estratégia de longo prazo que favoreça o desenvolvimento tecnológico e produtivo da base de fornecedores, especialmente em nichos estratégicos para o país, com uma orientação para competitividade externa e exportação (instrumentos de incentivos).

305. A transição para um modelo que equilibra instrumentos de reserva de mercado com instrumentos de incentivos chegou a ser formalmente concebida no Brasil por meio do Programa Pedefor, instituído pelo Decreto 8.637/2016 (peça 54).

306. Em alinhamento com a necessidade de aumentar a flexibilidade, selecionar nichos estratégicos e premiar o esforço de desenvolvimento produtivo e tecnológico, o Pedefor buscava aliar as exigências de conteúdo local (instrumentos de reserva de mercado) com instrumentos de incentivos ao prever a concessão de bônus e fatores multiplicadores de conteúdo local às operadoras que comprovassem investimentos em engenharia nacional, inovação tecnológica, ampliação da capacidade de exportação e geração de empregos qualificados (peça 54):

Art. 2º A implementação do Programa ocorrerá por meio de:

I - incentivo aos fornecedores no País, a partir da valoração, no âmbito da política de conteúdo local do setor de petróleo e gás, de um percentual de conteúdo local superior ao efetivamente existente para os bens, serviços e sistemas de caráter estratégico, incluindo:

- a) engenharia desenvolvida localmente;
- b) desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;
- c) elevado potencial de geração de empregos qualificados; e
- d) promoção de exportações; e

II - bonificação, a partir da concessão de Unidades de Conteúdo Local - UCL, a consórcios ou empresas que, no exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, promovam no País:

- a) a celebração de contratos de compra de bens, serviços e sistemas que tenham viabilizado a instalação de novos fornecedores no País;
- b) o investimento direto na expansão da capacidade produtiva de fornecedores;
- c) o investimento direto no processo de inovação tecnológica de fornecedores;
- d) a compra de bens e sistemas no País, com conteúdo local, para atendimento a operações no exterior; e
- e) a aquisição de lotes pioneiros de bens e sistemas desenvolvidos no País.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se UCL o montante equivalente de investimentos realizados, expresso em valor monetário, que poderá ser utilizado por empresa ou por consórcio na comprovação do atendimento aos compromissos de conteúdo local junto à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

307. Com base no disposto no Decreto 8.637/2016, a proposta dos instrumentos de incentivos via multiplicadores era contabilizar um percentual superior de conteúdo local (em comparação ao efetivamente contratado) em bens e sistemas de caráter estratégico definidos previamente. Com isso, a PCL passaria a ter a capacidade de fomentar nichos estratégicos para o país e não apenas de promover conteúdo nacional de forma difusa entre todos os segmentos industriais.

308. Por sua vez, os instrumentos de bonificação (Unidades de Conteúdo Local), também previstos no Pedefor, visavam premiar o esforço dos operadores no desenvolvimento produtivo e tecnológico de fornecedores da base industrial do país, assim como reconhecer os esforços de inserção desses fornecedores na cadeia global de suprimentos (incentivo às exportações). Ou seja, os instrumentos de bonificação têm como objetivo o desenvolvimento da oferta nacional, tanto em termos produtivos e tecnológicos quanto de competitividade externa.

309. Pode-se observar que os instrumentos de incentivos via bonificação têm o potencial de integrar a Política de Conteúdo Local com o Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I). Atualmente, é baixa a integração entre a PCL e PD&I e não há instrumentos de incentivos e

ações coordenadas que conectem as duas políticas públicas. Esse diagnóstico, dada a importância, foi tratado em uma questão separada nesta auditoria operacional, sendo analisado no capítulo subsequente.

310. Também é importante destacar que os instrumentos de incentivos via multiplicadores e bonificações, a exemplo dos propostos no Pedefor, adicionam flexibilidade estratégica no modelo de regulação da PCL tanto para os operadores quanto para os gestores da política pública.

311. Para os operadores, a existência de segmentos estratégicos com multiplicadores de conteúdo local e de bonificações para o desenvolvimento de fornecedores (aliada também à promoção de exportações) oferece alternativas para que, de forma voluntária, o operador possa integrar o cumprimento das exigências da PCL à sua estratégia empresarial de desenvolvimento da cadeia de suprimentos.

312. Além disso, mais alternativas aos operadores para o cumprimento da PCL significam maiores possibilidades para evitar multas pelo não cumprimento dos índices mínimos de conteúdo local. Essa flexibilidade adicional dos instrumentos de incentivos soma-se à flexibilidade proporcionada pelos instrumentos de transferências de excedentes de conteúdo local, mitigando os potenciais custos extras aos operadores devido às exigências da política pública.

313. A ANP, na nota técnica que deu subsídios à formulação da Resolução CNPE 7/2017, demonstrou esse potencial dos instrumentos de incentivos para reduzir o risco da não conformidade dos operadores, utilizando esse argumento como uma das justificativas para a eliminação dos instrumentos de isenção (waiver) e ajustes de conteúdo local (peça 55, p.28):

Desta forma, considerando a flexibilidade garantida pelo compromisso em itens mais agregados, principalmente no caso da opção pela adoção de um compromisso unicamente global, verifica-se não haver mais necessidade de uma cláusula de isenção no contrato. O mesmo se aplica a outras duas previsões contratuais que existem hoje apenas em função da rigidez dos compromissos: a cláusula de ajuste e a cláusula de transferência entre linhas.

(...) Reforça-se que em situações excepcionais de mercado, que possam comprometer o cumprimento mesmo de um compromisso mais agregado, os ajustes necessários poderão ser realizados pela aplicação dos instrumentos previstos no PEDEFOR, em especial com a utilização das Unidades de Conteúdo Local (UCLs)

314. Para os gestores da política pública, no contexto atual o CNPE, o MME e a ANP, instrumentos de incentivos oferecem maior flexibilidade estratégica, ao possibilitar que a política seja calibrada para as áreas da indústria com o maior potencial de geração de externalidades positivas ao país.

315. No modelo anterior da PCL, antes da Resolução CNPE 7/2017 que simplificou os índices de conteúdo local, os gestores da política pública buscavam diferenciar segmentos industriais por meio de dezenas de índices de conteúdo local com diversos itens e subitens, o que gerou custos desarrastados para o setor de petróleo e gás natural e reduziu a atratividade dos investimentos no setor, conforme diagnóstico do TCU em 2016 (já citado).

316. A experiência com a “Nova Política de Conteúdo Local” demonstra que os índices mínimos de conteúdo local devem ser amplos e globais (no máximo divididos em macrogrupos como no modelo atual), pois isso reduz os custos de compliance da política pública. Por outro lado, instrumentos de incentivos, a exemplo dos multiplicadores e das bonificações propostas no Pedefor, podem ser utilizados para dar flexibilidade aos gestores da política no fomento aos segmentos estratégicos selecionados da indústria nacional.

317. Para gerar essa maior flexibilidade estratégica aos operadores e aos gestores públicos, os instrumentos de incentivos devem: ser opcionais para os operadores (por razão óbvia); não ser atrelados a exigências contratuais (para que a eventual modificação não atente à segurança jurídica dos contratos) e devem ser específicos e delimitados no tempo (para que possam ser modificados conforme os ciclos de avaliação da política pública).

318. O MME, no Relatório de Consulta Pública publicado em setembro de 2024, diagnosticou que a gestão da PCL demanda um aprimoramento que transcenda a mera fiscalização de

índices e aplicação de multas e passe a ter também um sistema de incentivos e bonificações (peça 40, p.12):

A pressão financeira resultante de penalidades pelo não cumprimento dos percentuais de Conteúdo Local (CL) não apenas desestimula a entrada de novos operadores, mas também impacta negativamente a cadeia de fornecedores que apoia essas atividades. É essencial considerar a implementação de um sistema de incentivos e bonificações que promova o cumprimento dos compromissos estabelecidos com o Conteúdo Local, incentivando a colaboração e o fortalecimento das capacidades locais.

319. O referido documento ministerial registra as aspirações do setor regulado por uma política de conteúdo local que não seja puramente punitiva (lógica comando e controle), mas que atue como alavanca do desenvolvimento tecnológico e produtivo do setor (peça 40, p.7):

Os diversos agentes participantes da Reunião de Trabalho sobre PCL no Setor de Petróleo e Gás Natural contribuíram em suas respectivas apresentações e manifestações, com propostas que visam a atualização do modelo vigente para um novo modelo de CL, que alinha inovação tecnológica com as tendências globais de transição energética e aumento da competitividade. A estratégia inclui medidas regulatórias, incentivos fiscais, desenvolvimento tecnológico e ajustes contínuos com base em indicadores de desempenho.

320. Para o aprofundamento deste achado, a presente auditoria dedicará uma análise específica às exigências contratuais de índices mínimos para os blocos em mar. Essa delimitação justifica-se pela maior representatividade econômica e pelo maior volume de investimentos desses projetos quando comparados aos blocos em terra.

321. Além disso, no offshore cada uma das fases (exploração e desenvolvimento) possui dinâmicas de mercado e capacidades industriais distintas, exigindo um olhar individualizado sobre a adequação dos índices de conteúdo local atualmente exigidos e a necessidade de novos instrumentos de incentivos.

322. A análise foi feita a partir dos dados da ANP, tratados pelo núcleo de dados da SecexEnergia, considerando exclusivamente os contratos sujeitos ao Relatório de Conteúdo Local (RCL) a partir de 2009 até 2025. Este procedimento foi adotado não obstante o fato de que a conceituação formal de macrogrupos foi estabelecida apenas em normativos posteriores, como a Resolução ANP 871/2022.

323. Deve-se ressaltar que essa análise visa oferecer argumentos quanto à necessidade de instrumentos de incentivos para a efetividade da PCL. Contudo, é insuficiente (se considerada isoladamente) para verificar a capacidade produtiva e tecnológica atual da base industrial fornecedora para o setor de petróleo e gás natural.

Fase de Exploração (blocos em mar)

324. Na fase de exploração dos blocos em mar, os investimentos são caracterizados pelo alto risco geológico e financeiro, pois destinam-se a avaliar a viabilidade econômica do projeto de produção de petróleo e gás natural do respectivo bloco de exploração.

325. Nessa fase, a partir da Resolução CNPE 7/2017, as exigências de conteúdo local são apuradas com base em um índice de percentual global, não havendo a distinção em macrogrupos.

326. Atualmente, a Resolução CNPE 11/2023 estabelece uma exigência de 30% de Conteúdo Local (CL) para essa etapa. Cabe registrar que o atual normativo promoveu um aumento significativo frente à norma anterior, cuja exigência era de 18%.

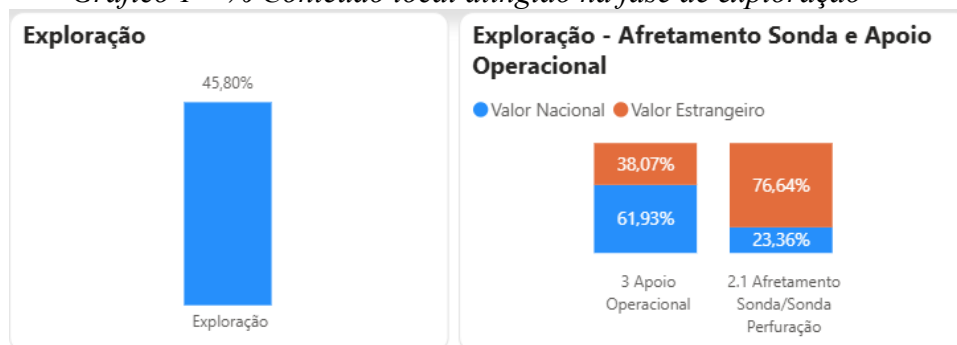
327. A análise dos dados da ANP revela que os contratos offshore apresentam uma média de 45% de CL na fase exploratória, resultando em um excedente positivo de 15% em relação ao mínimo obrigatório estipulado pela Resolução CNPE 11/2023.

328. Apesar desse excedente, a composição dos gastos revela uma forte dependência de itens de baixo valor agregado. O item de apoio operacional é o que mais contribui para o índice de conteúdo local total, registrando uma média de 62% de participação nacional contra 38% de conteúdo estrangeiro. Essa concentração em serviços de apoio demonstra a dificuldade de adensamento tecnológico em componentes mais complexos da fase de exploração.

329. Por sua vez, o item de afretamento de sonda representa o maior desafio para a política de conteúdo local nesta fase. As sondas são ativos quase 100% dependentes de importação, apresentando uma média de apenas 23% de CL frente a 77% de conteúdo estrangeiro. O impacto é significativo para o operador, uma vez que o afretamento de sondas responde por aproximadamente 40% a 50% do total investido na fase exploratória (de acordo com os operadores).

330. Essas informações podem ser verificadas no Gráfico 1, no qual a cor azul corresponde à percentagem de valor nacional e a cor laranja corresponde à percentagem de valor estrangeiro.

Gráfico 1 – % Conteúdo local atingido na fase de exploração



Fonte: Elaboração própria com dados encaminhados pela ANP

331. Dessa forma, itens de alto valor tecnológico e custo elevado, como o afretamento de sondas, são predominantemente dependentes de importação e, conseqüentemente, apresentam uma baixa porcentagem de conteúdo local. Em contrapartida, são os serviços de apoio operacional, caracterizados por menor valor agregado e maior disponibilidade no mercado nacional, que mais contribuem para o atingimento do percentual de conteúdo local total exigido.

332. Deve-se considerar também que a fase de exploração é uma fase mais curta no contexto geral de um projeto de exploração e produção de petróleo, com campanhas concentrando diversas atividades em um menor espaço de tempo. Conforme pode ser vislumbrado no Gráfico 2, comparativamente à fase de desenvolvimento, a fase de exploração também é uma fase de menor dispêndio de recursos.

Gráfico 2 – Ciclo econômico de um projeto de exploração e produção



Fonte: IBP com dados da ABESPETRO

333. Isso leva à conclusão de que no contexto de uma política industrial, para projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural, a fase de desenvolvimento é mais importante que a fase exploratória devido à extensão temporal e ao volume de recursos.

334. Contudo, apesar da menor duração e de menores dispêndios, exigências de conteúdo local elevadas ou desarrazoadas na fase de exploração podem comprometer a atratividade e a viabilidade de todo o projeto de produção. Como os investimentos são de alto risco nessa fase, qualquer aumento artificial de custos para o operador pode inviabilizar economicamente a exploração de blocos, resultando em perdas diretas para a PCL em termos de investimentos não

realizados na fase de desenvolvimento e de futuros royalties e impostos para a União que seriam gerados caso o projeto tivesse ido adiante.

335. Além disso, a indústria de afretamento de sondas exploratórias (responsável por 40% a 50% do dispêndio nessa fase) é uma indústria madura e competitiva globalmente, com menor potencial para novos entrantes (a exemplo de players brasileiros). Não está claro se, na fase exploratória, há segmentos industriais estratégicos cujos benefícios de exigências de conteúdo local superem os custos impostos na dinâmica de mercado.

336. Como já demonstrado, a maior parte do conteúdo local na fase de exploração é cumprida via itens de “apoio operacional” de baixo valor agregado, cuja necessidade de instrumentos de reserva de mercado pode ser questionada e alvo de análises para aferição da relação custo-benefício para a sociedade.

337. Em resumo, custos e riscos maiores na fase exploratória (que já possui um alto nível de risco inerente) podem diminuir o interesse de investimento em novos campos de produção, assim como reduzir o esforço adicional dos operadores para viabilizar projetos mais complexos, o que pode resultar em graves externalidades negativas, como a redução de investimento na fase de desenvolvimento de novos projetos de produção e a consequente redução futura na arrecadação de royalties e impostos para a União.

338. Com isso, faz-se necessário repensar os instrumentos de comando e controle isolados na fase exploratória. Especialmente, deve-se evitar o aumento de exigências de conteúdo local nessa fase sem a contrapartida de objetivos e instrumentos de desenvolvimento industrial, a exemplo do ocorrido na Resolução CNPE 11/2023, que aumentou o índice de CL 18% para 30% sem fundamentação técnica apropriada (conforme já demonstrado neste relatório).

339. A implementação de instrumentos de incentivos na fase exploratória é essencial por no mínimo dois motivos. Primeiro, para que, por meio de multiplicadores, segmentos estratégicos possam ser priorizados, reduzindo assim potencialmente o dispêndio nos itens de menor valor agregado (apoio operacional).

340. Segundo, para que por meio de instrumentos de bonificação os operadores tenham alternativas para o cumprimento do conteúdo local nessa fase por meio de dispêndios mais relevantes tanto para a gestão empresarial quanto para a sociedade (exemplo PD&I para o desenvolvimento de novos fornecedores em setores estratégicos).

341. Além disso, ambos os instrumentos de incentivos (multiplicadores e bonificações), por oferecerem alternativas para o cumprimento das exigências de conteúdo local, têm o potencial de mitigar o risco de que projetos não sejam viabilizados (ou atrasem) devido ao aumento dos custos e prazos para o operador dado às exigências da PCL na fase exploratória.

Fase de Desenvolvimento (poços e subsea)

342. A fase de desenvolvimento da produção em blocos offshore é o estágio do ciclo de vida dos projetos de produção e exploração de petróleo e gás natural que marca a transição entre a descoberta e delimitação da jazida de hidrocarbonetos e o início efetivo de sua extração comercial, exigindo a implantação de infraestruturas de alta complexidade e de capital intensivo (alvo ideal de uma política industrial).

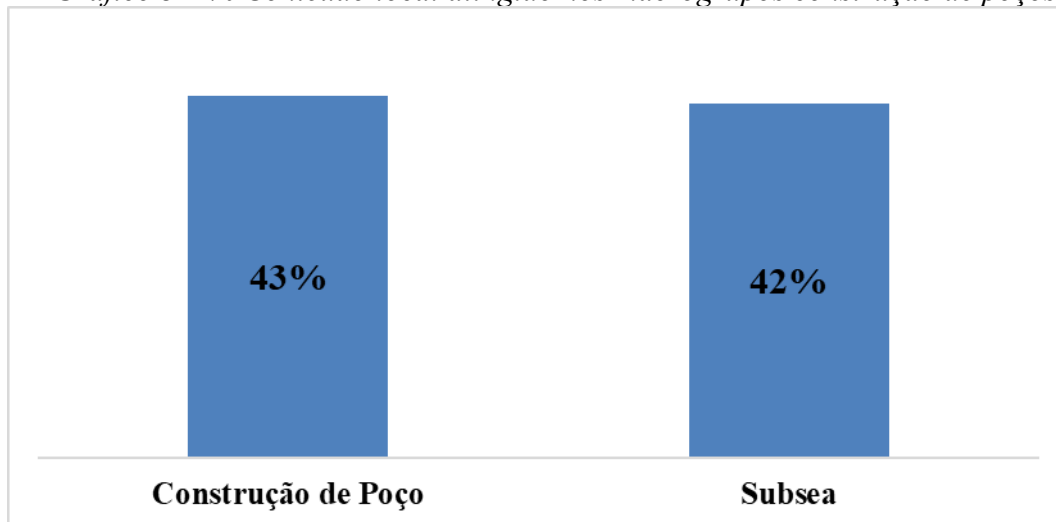
343. No contexto da Política de Conteúdo Local (PCL) brasileira, essa fase atua como um vetor estratégico para o fomento da cadeia industrial produtiva e tecnológica do setor de petróleo e gás natural. As exigências de conteúdo local na fase de desenvolvimento dos blocos em mar, a partir da Resolução CNPE 7/2017, foram divididas em três macrogrupos: construção de poço; sistema de coleta e escoamento (subsea) e unidade estacionária de produção (UEP), a última teve a análise feita separadamente.

344. O macrogrupo “construção de poço” abrange as campanhas de perfuração e completação para o acesso ao reservatório do hidrocarboneto. Atualmente, de acordo com a Resolução CNPE 11/2023, a exigência de conteúdo local para esse segmento é de 30%. Cabe

destacar, que no atual normativo houve um aumento frente a norma anterior, cuja exigência era de 25%.

345. A análise dos dados da ANP revela que os contratos offshore apresentam uma média de 43% de CL no macrogrupo “construção de poço” (Gráfico 3), resultando em um excedente positivo de 13% em relação ao mínimo obrigatório estipulado pela Resolução CNPE 11/2023.

Gráfico 3 – % Conteúdo local atingido nos macrogrupos construção de poços e subsea



Fonte: Elaboração própria com dados encaminhados pela ANP

346. Todavia, esse macrogrupo enfrenta um desafio estrutural semelhante ao da fase exploratória: a dependência externa do afretamento de sondas. Devido à baixa participação de sondas marítimas nacionais, os demais itens que constituem esse segmento precisam absorver uma porcentagem mais elevada de conteúdo local para o cumprimento do índice de conteúdo local.

347. Em entrevista realizado com os gestores do IBP, no dia 4/12/2025, o instituto argumentou que o índice atual de conteúdo local relacionado a construção de poços já se encontra no limite da capacidade da indústria nacional. Isso sugere que tentativas de majoração desses percentuais, sem uma contrapartida de aumento de capacidade e produtividade da base de fornecedores nacionais, podem resultar em pressões inflacionárias e atrasos sobre os projetos.

348. Por sua vez, o macrogrupo “sistema de coleta e escoamento” (subsea) abrange as linhas e equipamentos submarinos complexos que transportam os fluidos até a unidade de produção. Atualmente, de acordo com a Resolução CNPE 11/2023, as exigências de conteúdo local para esse segmento são de 40%, índice que foi mantido idêntico ao da Resolução CNPE 7/2017.

349. A análise dos dados da ANP revela que os contratos offshore apresentam uma média de 42% de CL no macrogrupo “subsea” (Gráfico 3), resultando em um excedente positivo de apenas 2% em relação ao mínimo obrigatório estipulado pela Resolução CNPE 11/2023. Ou seja, aparentemente a indústria nacional tem capacidade limítrofe no atendimento das exigências de conteúdo local.

350. No subsea, observa-se que o Brasil detém capacidade industrial com perfil exportador em sistemas complexos, como as árvores de natal molhada e umbilicais. As exigências de conteúdo local nesse segmento regra geral são cumpridas em bens e serviços com alto valor agregado, o que reflete o maior desenvolvimento da indústria brasileira para sistemas de coleta e escoamento.

Figura 6 – Competitividade do Brasil no segmento subsea



Fonte: Petrobras

351. Apesar da competitividade externa, o IBP argumenta que os índices de conteúdo local exigidos no subsea estão no limite operacional. Conforme relata o IBP, o risco reside na possibilidade de que picos de demanda local, combinadas com a demanda estrangeira, pressionem a oferta, gerando gargalos que a indústria nacional pode não conseguir absorver sem comprometer prazos de entrega (peça 56, p.3):

A indústria atende apenas no limite, com baixa margem para acréscimo no requisito. No curto prazo, o índice de 40% tende a se tornar ainda mais desafiador sem incentivos governamentais, diante do aumento da demanda — incluindo exportações para mercados em forte expansão — que pressiona a capacidade dos fornecedores, elevando prazos e custos para utilização de fornecedores locais, o que pode até inviabilizar projetos.

352. Diante do exposto, a equipe de auditoria avalia que tanto macrogrupo “construção de poço” quanto “subsea” são segmentos que poderiam se beneficiar de instrumentos de incentivos. Tais incentivos poderiam ajudar a consolidar o Brasil como um polo de exportação de serviços e equipamentos de alta complexidade tecnológica nesses dois macrogrupos.

353. Por meio de multiplicadores, a PCL poderia favorecer o direcionamento de gastos para segmentos industriais estratégicos em que o país já demonstra (ou pode demonstrar) potencial de competitividade global.

354. Por meio de instrumentos de bonificação, pode-se oferecer flexibilidade aos operadores para o cumprimento das exigências de conteúdo local evitando-se multas e aumento de custos gerados pela política pública.

355. Além disso, os dois tipos de instrumentos de incentivos podem fomentar a integração das empresas brasileiras na cadeia de suprimento global dos operadores, por exemplo via incentivos que favoreçam exportações e parcerias tecnológicas.

Fase de Desenvolvimento (UEPs)

356. A análise do macrogrupo de Unidades Estacionárias de Produção (UEPs) revela o cenário mais crítico para a Política de Conteúdo Local, em que as exigências isoladas de índices mínimos têm se mostrado insuficientes para destravar o potencial do segmento.

357. No contexto da “Nova Política de Conteúdo Local”, a partir da Resolução CNPE 7/2017 as exigências de conteúdo local (%CL) para UEPs foram estabelecidas em 25% de CL de forma global (sem divisões por segmento), índice que foi mantido na Resolução CNPE 11/2023.

358. De acordo com os dados da ANP, o desempenho aferido historicamente nas UEPs é de 19% de conteúdo local, o que torna as UEPs o único macrogrupo que não atinge as exigências de CL definidas a partir da “Nova Política de Conteúdo Local”. Além disso, o IBP informou à equipe de auditoria, que nas UEPs mais recentes a porcentagem de conteúdo local da indústria foi de 16% (peça 56, p.3):

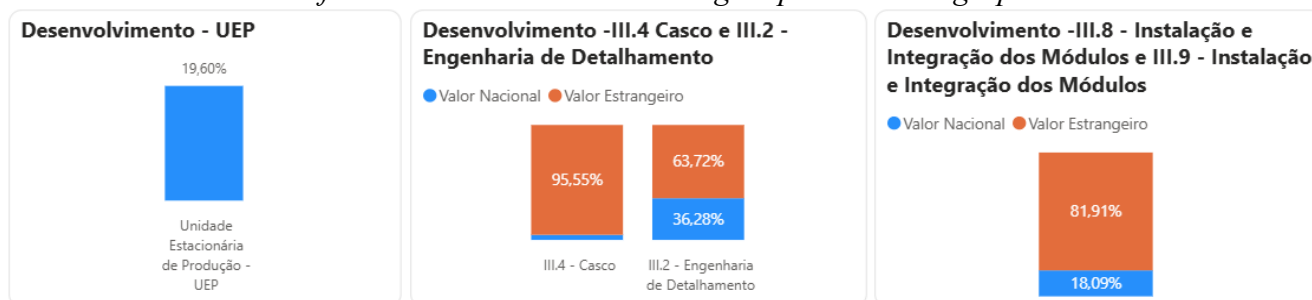
Os índices atuais são desafiadores. Algumas UEPs entregues recentemente com conteúdo local menor que 16%, mesmo com o Operador exigindo o mesmo índice do contrato E&P. A indústria

nacional participa deste macrogrupo, principalmente por meio da construção de módulos.

359. O detalhamento do conteúdo local nos principais componentes de uma UEP revela informações importantes: o componente “casco” apresenta um índice de 96% de conteúdo estrangeiro; o componente “instalação e integração de módulos”, possui 82% de conteúdo estrangeiro; o componente “engenharia de detalhamento” demonstra 64% de conteúdo estrangeiro.

360. Essas informações podem ser verificadas no Gráfico 4, no qual a cor azul corresponde à percentagem de valor nacional e a cor laranja corresponde à percentagem de valor estrangeiro.

Gráfico 4 – % Conteúdo local atingido para o macrogrupo UEP

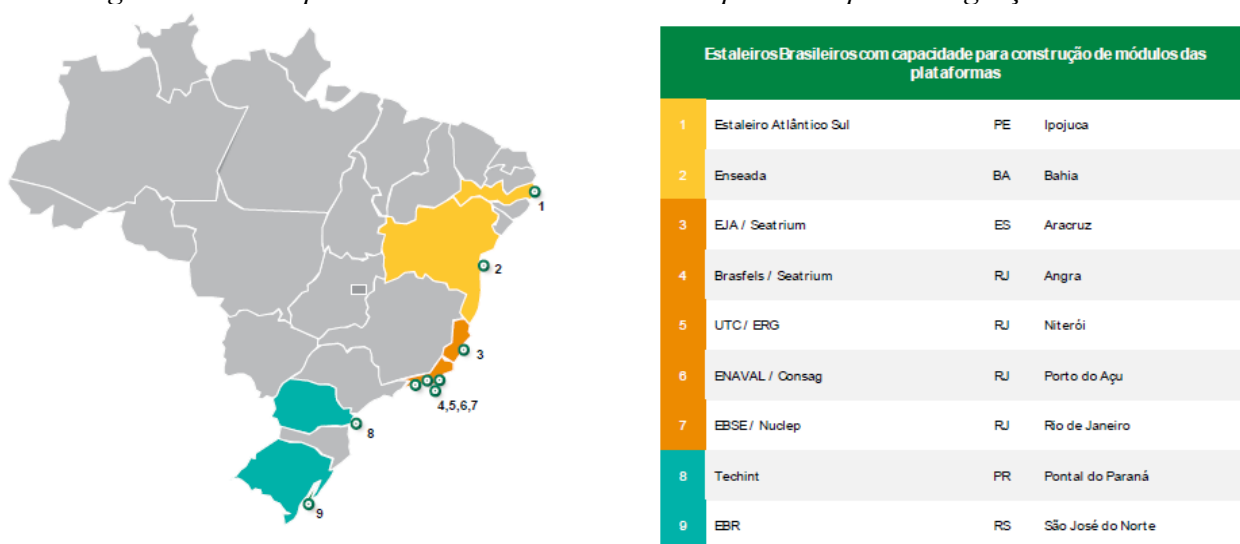


Fonte: Elaboração própria com dados encaminhados pela ANP

361. No mapa de estaleiros nacionais, disponibilizado no sítio eletrônico do IBP, há apenas dois estaleiros com a infraestrutura necessária (grande dique seco) para a construção de “casco” no Brasil. Além da baixa capacidade, de acordo com manifestação da Petrobras em reunião feita no dia 19/11/2025, a indústria nacional nesse segmento não é competitiva, principalmente devido à baixa escala de produção frente a concorrentes internacionais, o que implica em maiores prazos e custos nos projetos.

362. A participação da indústria nacional ocorre principalmente na instalação e integração de módulos. De acordo com o mapa de estaleiros nacionais (disponibilizado no sítio eletrônico do IBP), o Brasil possui 18 estaleiros com essa capacidade, com taxa de ocupação atual próxima a 50%. Em uma apresentação para o Potencializa E&P, a Petrobras destacou 9 estaleiros de grande porte com capacidade para a integração de módulos em UEPs (peça 57, p.4):

Figura 7 – Principais estaleiros nacionais com capacidade para integração de módulos



Fonte: Petrobras

363. É importante ressaltar que a baixa capacidade e competitividade na construção de ‘cascos’ também afeta a competitividade na integração de módulos, dada a sinergia que resulta na redução de custos e prazos se houver proximidade na localização das duas atividades -quando há

proximidade o casco não precisar ser rebocado por grandes distâncias para que os módulos possam ser integrados, reduzindo despesas como fretes e seguros.

364. A Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) destaca essa incidência de custos adicionais quando há a contratação de módulos ou equipamentos no Brasil por estaleiros estrangeiros, para o cumprimento de exigências de conteúdo local (peça 58, p.2):

Quando estaleiros estrangeiros, devido às exigências de Conteúdo Local, contratam módulos, ou mesmo equipamentos isolados, no Brasil, há necessidade de enviá-los para serem integrados, acarretando, entre outras despesas, frete e seguro adicionais que não incidem sobre os custos quando o estaleiro adquire em seus fornecedores habituais.

365. Dado o exposto, o principal fator para o fraco desempenho da indústria nacional é a competição assimétrica com hubs industriais estrangeiros, notoriamente nos países asiáticos (China, Singapura, Coreia do Sul entre os principais). Uma vez que, regra geral, os estaleiros internacionais contam com acesso a financiamentos mais competitivos, maior produtividade e uma carga fiscal e trabalhista significativamente menor que a brasileira.

366. Esses estaleiros internacionais são um pequeno número de empresas que competem globalmente, regra geral atuando como fornecedores integradores (EPCs), que gerenciam e executam todo o projeto de engenharia, construção, integração de módulos e entrada operacional das UEPs (contrato turn key).

367. Por atuarem como EPCs os estaleiros internacionais de fato são os responsáveis pela contratação (ou não) de empresas nacionais para o cumprimento das exigências de conteúdo local. Inclusive, é prática comum dos operadores adotar o mecanismo contratual de repasse integral dos valores de eventuais multas por conteúdo local para os EPCs, mecanismo conhecido como back to back.

368. A Abimaq argumenta que a participação da indústria de máquinas e equipamentos brasileira nos projetos da Petrobras é prejudicada dado a dinâmica de mercado da centralidade dos EPCs internacionais. Regra geral, o desenvolvimento da engenharia do projeto é feito no exterior, o que prejudica os fornecedores nacionais devido às diferenças nas especificações estrangeiras frente a normas técnicas brasileiras (peça 58, p.2):

Cabe ressaltar que quando um FPSO é contratado em outro país, os projetos são executados considerando especificações que, em alguns casos não estão disponíveis no Brasil, dificultando a participação da indústria aqui instalada

369. A Abimaq, em reunião com a equipe de auditoria em 03/12/2025, destacou que a indústria brasileira de máquinas e equipamentos, apesar da capacidade de produção e tecnologia a nível mundial, muitas vezes não é sequer consultada para fornecer aos EPCs internacionais que são contratados para os projetos de UEPs. Além disso, a associação argumenta que o regimento aduaneiro especial de exportação e importação de bens para o setor de petróleo e gás natural (Repetro) prejudica a competitividade das empresas do setor de máquinas e equipamentos (peça 58, p.2):

Outra dificuldade vivida pela indústria brasileira decorre do Repetro, que isenta totalmente os impostos incidentes sobre os itens importados, não sendo dado o mesmo tratamento aos itens aqui produzidos. O Repetro industrialização, introduzido em 2019 em decorrência da Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017, que instituiu o Repetro em 2017, não atinge todos os níveis de fabricantes, ficando limitado a empresas que vendem diretamente para as companhias de petróleo ou que vendem para fornecedores que vendem diretamente para a petroleira.

As empresas fabricantes de máquinas e equipamentos, por estarem no terceiro nível, têm dificuldade de obter os benefícios do Repetro Industrialização e, mesmo quando conseguem o enquadramento no Repetro, não conseguem a isenção de ICMS, o que não ocorre com os produtos importados.

Adicionalmente, cabe ressaltar que as empresas brasileiras fabricantes de máquinas e equipamentos, em muitos casos, nem é consultada.

370. Cabe destacar, que a prática de back to back pode resultar em aumentos dos custos para os operadores, uma vez que o valor do repasse de eventuais multas é considerado pelos EPCs

internacionais no cálculo do valor do projeto da UEP -- dado que o setor é oligopolizado internacionalmente e por isso tem alto poder de formação de preço.

371. Dessa forma, o risco financeiro das operadoras de eventuais multas de conteúdo local é mitigado pelo mecanismo contratual back to back, mas há potencialmente um aumento do valor do investimento. Ou seja, há um aumento dos custos, mas não necessariamente dos benefícios, a exemplo do desenvolvimento da indústria nacional nesse segmento.

372. Diante do exposto, conclui-se que a Política de Conteúdo Local, isoladamente, fora do arcabouço de uma política industrial, de fomento financeiro, de inovação e produtividade para o setor naval, tem baixa efetividade para promover o desenvolvimento desse setor industrial.

373. Nesse contexto, novos instrumentos regulatórios de incentivos no âmbito da PCL, atrelados a política industrial nacional, podem ajudar a destravar o potencial dessa indústria no Brasil. Exemplo, multiplicadores de conteúdo local para dispêndios relacionados à engenharia nacional em UEPs, que tem o potencial de favorecer a integração de módulos no Brasil e a compra de máquinas e equipamentos nacionais.

VI.2 Conclusão

374. A análise permitiu demonstrar que se faz necessário a reformulação da Política de Conteúdo Local, de forma a aumentar a capacidade da política pública para a promoção dos benefícios socioeconômicos almejados pelo Estado brasileiro.

375. No modelo atual da PCL (a partir da Resolução CNPE 7/2017), apesar dos avanços obtidos pela simplificação e das inovações regulatórias via aditamentos contratuais e termos de ajustamento de conduta, manteve-se a dependência quase exclusiva em instrumentos de reserva de mercado (índices de conteúdo local) para a operacionalização da política pública.

376. Por isso, a PCL trata de forma isonômica o dispêndio financeiro em bens e serviços de alta e baixa complexidade tecnológica, incentivando o cumprimento das exigências pelo caminho da menor resistência e não necessariamente de maior benefício para os objetivos da política.

377. Para corrigir essa distorção e elevar a maturidade da intervenção estatal, a formulação da política pública necessita incorporar instrumentos regulatórios de incentivos que: adicionem flexibilidade estratégica aos agentes regulados e gestores da política pública; priorizem segmentos industriais de maior valor agregado e premiem o esforço de desenvolvimento produtivo e tecnológico de fornecedores da indústria nacional

378. O próprio MME (peça 40) reconhece que a gestão da PCL demanda um aprimoramento que transcenda a mera fiscalização de índices e aplicação de multas e passe a ter também um sistema de incentivos e bonificações. Além disso, o referido órgão ministerial registrou as aspirações do setor regulado por uma política de conteúdo local que não seja puramente punitiva (lógica comando e controle), mas que atue como alavanca do desenvolvimento tecnológico e produtivo do setor.

379. Dessa forma, se faz necessária a transição para um modelo que equilibra instrumentos de reserva de mercado com instrumentos de incentivos. Essa evolução chegou a ser formalmente concebida na PCL durante a vigência do programa Pedefor (criado em 2016 e extinto em 2019), que analisou a instituição de multiplicadores e instrumentos de bonificação (unidades de conteúdo local).

380. Essa transição se faz ainda mais premente devido às inovações da Lei do Petróleo, introduzidas por meio da Lei 15.075/2024, obrigando o gestor público a observar o dinamismo de mercado e analisar o custo-benefício da Política de Conteúdo Local.

381. Diante do exposto, a equipe de auditoria propõe recomendar, ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a definição dos segmentos estratégicos da base industrial do setor de petróleo e gás natural que terão fomento prioritário na PCL por meio de instrumentos de incentivos, identificando os nichos de maior potencial de geração de externalidades positivas (competitividade internacional, desenvolvimento tecnológico, exportações, especificações de engenharia que favoreçam o fornecimento nacional, etc.) em cada tipo de localidade

(terra e mar), fase (exploração e desenvolvimento) e macrogrupo (poços, subsea e UEPs nos blocos marítimos).

382. Ademais, a equipe de auditoria propõe recomendar, ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade (técnica, jurídica e econômica) da normatização e implementação de instrumentos regulatórios de incentivos em adição aos instrumentos de reserva de mercado já existentes (índices de conteúdo local), a exemplo de multiplicadores de conteúdo local para segmentos estratégicos e unidades de conteúdo local (bonificação) que foram propostos no extinto Programa Pedefor.

383. Os benefícios potenciais da implementação dessas propostas, no longo prazo, são o de aumentar a efetividade da PCL na promoção de seus fins almejados, notoriamente o desenvolvimento produtivo e tecnológico da indústria relacionada ao setor de petróleo e gás natural, com a geração das externalidades positivas para toda a economia brasileira, exemplos: maior volume de exportações; aumento de royalties e impostos para a União; geração de empregos de maior qualidade; maior apropriação da renda gerada pela exploração do petróleo e gás natural.

384. Além disso, os instrumentos de incentivos adicionam alternativas aos operadores para o cumprimento das exigências de conteúdo local, reduzindo os custos potenciais da política pública e mitigando externalidades negativas, a exemplo da perda de investimentos no setor de petróleo e gás natural.

VII. Baixa integração entre a Política de Conteúdo Local (PCL) e o Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) no setor de petróleo e gás natural

385. No setor de petróleo e gás natural brasileiro coexiste com a Política de Conteúdo Local uma série de programas/políticas públicas de relevo; dentre elas, está o Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I)

386. Ambas estabelecem obrigações para os operadores dos blocos exploratórios de petróleo e gás natural com vistas a fazer com que a exploração dos recursos petrolíferos produza benefícios para o desenvolvimento do país que extrapolem a simples exploração de commodities.

387. De um lado, a PCL garante a contratação de bens e serviços na indústria brasileira. Por sua vez, a PD&I obriga os operadores a realizarem investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

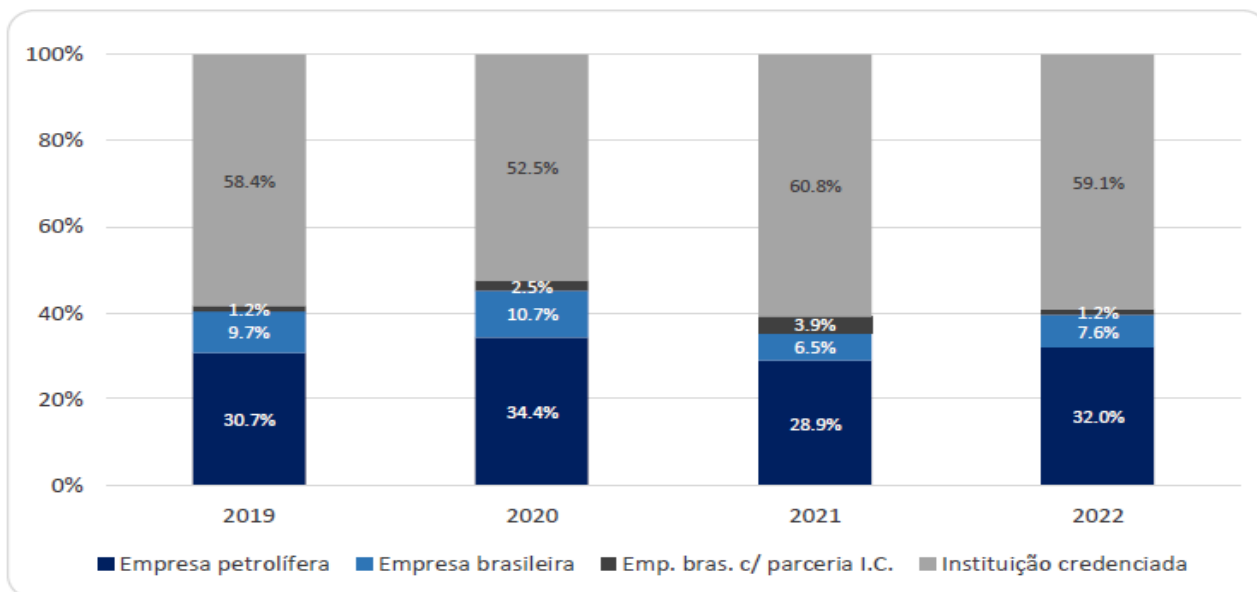
388. Não é do escopo desta auditoria operacional a avaliação do PD&I. Auditoria Operacional recente deste tribunal, de relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, debruçou-se sobre o tema (TC 007.490/2024-0) na qual foi prolatado o Acórdão 2.004/2025-TCU-Plenário.

389. Todavia, no contexto de política industrial e desenvolvimento da cadeia de fornecedores da indústria de petróleo e gás natural é patente a relação entre a Política de Conteúdo Local e o Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação. Dessa forma, a efetividade da PCL está associada à coerência e coordenação de suas ações com o PD&I.

390. A regulação do PD&I, na Resolução-ANP 918/2023, define que a finalidade do PD&I, entre outras, é a ampliação do conteúdo local de bens e serviços por meio do fomento à pesquisa, desenvolvimento e inovação no setor de petróleo e gás natural.

391. Considerando os dados do Relatório Anual de Tecnologia e Meio Ambiente de 2023, elaborado pela ANP, apesar da finalidade declarada de ampliar o conteúdo local, a participação de empresas brasileiras em projetos do programa de PD&I é menor que 10%, considerando os três tipos de executores: centros de pesquisas de empresas petrolíferas; instituições científicas tecnológicas e de inovação (ICTs) e empresas brasileiras fornecedoras.

Gráfico 5 – Participação de empresas brasileiras em projetos de PD&I



Fonte: Relatório Anual de Tecnologia e Meio Ambiente de 2023 (ANP)

392. A experiência da Noruega, demonstra a importância que haja coordenação estratégica entre as duas políticas públicas. Segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o país nórdico, para explorar sua riqueza petrolífera, desenvolveu uma forte política de conteúdo local conectada com investimento em desenvolvimento tecnológico (não havia distinção entre PCL e PD&I), buscando aumentar competitividade e a capacidade de exportação da sua indústria fornecedora do segmento de óleo e gás natural (BRASIL, 2023, p.26).

393. Segundo estudo do BNDES (BRASIL, 2023, p.26), iniciando o processo de desenvolvimento em atividade mais básicas, evoluindo até atividades de maior valor agregado e transbordando para outros setores econômicos, a Noruega conseguiu estender o conhecimento tecnológico adquirido no setor do petróleo para outras atividades econômicas e outros segmentos industriais, in verbis:

A experiência da Noruega na indústria de petróleo é paradigmática. Com as descobertas das reservas no Mar do Norte nos anos 1960, a Noruega soube implantar e manter, até o início dos anos 1990, uma PCL para o desenvolvimento de sua indústria, um esforço superior à exploração pura e simples das jazidas descobertas.

No âmbito dessa política, foi criada sua empresa estatal de petróleo – Statoil – e uma vasta gama de fornecedores da indústria petrolífera que hoje tem presença de destaque no mundo, inclusive no Brasil.

A discricionária e intervencionista PCL norueguesa foi sendo ajustada e aprimorada continuamente conforme as necessidades estratégicas que enfrentava. Uma diretriz clara e central foi priorizar o desenvolvimento industrial em vez de acelerar a curva de produção de petróleo, diferentemente da abordagem seguida pelo Reino Unido na exploração de sua contraparte no Mar do Norte. No início da exploração do petróleo no Mar do Norte, os campos noruegueses tinham custos mais elevados do que seus equivalentes no Reino Unido. Com o processo de desenvolvimento tecnológico, viabilizado pela PCL norueguesa, essa desvantagem de custos foi revertida ao longo do tempo.

Com esse esforço, a Noruega conseguiu transbordar o conhecimento tecnológico adquirido no setor do petróleo para outras atividades econômicas e outros segmentos industriais, como defesa e saúde.

394. Sob o prisma da realidade alcançada pela Noruega, ALHO (2020) demonstra que há necessidade de alinhamento entre as políticas de PD&I e PCL para que o aumento do conteúdo local se dê principalmente por meio de inovações, com foco na elevação da competitividade e da produtividade dos fornecedores brasileiros, ou seja, visando o desenvolvimento da indústria nacional (ALHO, 2020, p. 109):

A teoria sustenta que pode haver maior geração de valor público à sociedade se os mecanismos das políticas de PD&I e PCL para o setor de petróleo e gás natural brasileiro forem organizados em uma inteligência regulatória que dirija os esforços de pesquisa e desenvolvimento para o aumento do conteúdo local da indústria de fornecimento de bens e serviços, por meio de inovações.

Os benefícios de uma ação coordenada entre as políticas advêm da possibilidade de os investimentos realizados em pesquisa, desenvolvimento e inovação (primeiro elo da cadeia de valor) resultarem em otimizações de processos industriais e em bens e serviços inovadores produzidos pela indústria local (elo central da cadeia de valor), melhorando a eficiência produtiva e a competitividade da indústria de fornecimento de bens e serviços

395. No Relatório de Políticas e Avanços no Setor de Petróleo e Gás sobre o Conteúdo Local de 2024, o MME reconheceu como um dos problemas identificados na PCL a falta de sinergia com a política de PD&I (peça 40, p.12):

Atualmente, os incentivos e recursos destinados ao PD&I não estão suficientemente alinhados com a necessidade de desenvolver fornecedores locais e ampliar o conteúdo local nos projetos de exploração e produção. Essa desconexão resulta em uma aplicação não direcionada dos recursos de inovação, que muitas vezes não beneficia diretamente a indústria nacional nem impulsiona a capacidade produtiva local.

É interessante criar uma abordagem coordenada que conecte os investimentos em PD&I diretamente aos objetivos de conteúdo local, permitindo que os projetos de inovação contribuam efetivamente para a competitividade e sustentabilidade da indústria nacional.

Além disso, o modelo vigente é criticado por não incorporar de forma suficiente práticas de sustentabilidade e descarbonização nas atividades de exploração e produção, que são hoje demandas essenciais para uma política moderna e orientada para uma cadeia de fornecimento mais sustentável.

396. Desse modo, iniciativas no programa de PD&I podem fortalecer o desenvolvimento do conteúdo local da indústria nacional, especialmente em gargalos tecnológicos considerados estratégicos. Como exemplo de possíveis instrumentos para a integração PD&I e PCL há o programa de capacitação de fornecedores e o programa ANP de Empreendedorismo, atualmente pouco explorados no universo de projetos do Programa de PD&I.

397. A análise irá demonstrar que atualmente é baixa a integração entre as duas políticas públicas no Brasil, mesmo no âmbito interno da própria ANP. Assim como, será exposto que é razoável que ações coordenadas dessas duas políticas públicas sejam favoráveis para o desenvolvimento da indústria nacional por meio do aumento do conteúdo local em bases tecnológicas, levando a ganhos de produtividade e competitividade, o que também vai ao encontro do diagnóstico realizado pelo próprio MME em consulta a sociedade civil interessada.

VII.1 Baixa coordenação entre as superintendências da ANP responsáveis pela gestão da PCL e do PD&I

398. A equipe de auditoria identificou que a coordenação entre a Superintendência de Conteúdo Local (SCL), gestora da PCL, e a Superintendência de Tecnologia e Meio Ambiente (STM), gestora do PD&I, é incipiente.

399. Embora ambas as políticas (PCL e PD&I) compartilhem a finalidade pública de promover o desenvolvimento da indústria nacional do setor de petróleo e gás natural, as superintendências (SCL e STM) operam com baixa articulação institucional, o que compromete a coerência e efetividade de ambas as políticas públicas.

400. As evidências colhidas demonstram a inexistência de espaços institucionais permanentes de interação e planejamento conjunto entre as duas unidades. Em resposta ao Ofício 080/2025 – AudPetróleo (peça 45), perguntada quanto a interação entre a SCL e a STM na gestão das duas políticas, a SCL respondeu que não há interação entre as superintendências (peça 59, p. 11):

As cláusulas dos contratos de E&P que tratam de PD&I e conteúdo local são independentes, com obrigações distintas e muito bem definidas, porquanto não resultam na interação questionada.

401. Esse distanciamento resulta em uma baixa articulação na gestão de programas estratégicos, como o Programa de Capacitação de Fornecedores e o Programa ANP de Empreendedorismo (NAVE) no contexto do Programa de PD&I. Embora a Resolução ANP 918/2023 preveja explicitamente que a finalidade da PD&I inclui a "ampliação do conteúdo local de bens e serviços", a SCL informou que tais programas estão sob gestão exclusiva da STM e que, até o momento, não houve qualquer demanda de integração entre as áreas (peça 59, p. 11):

Os programas citados estão hoje sob a gestão geral da STM, não havendo até o momento demandas à SCL relacionadas a eles.

Novamente, as cláusulas dos contratos de E&P que tratam de PD&I e conteúdo local são independentes, com obrigações distintas e muito bem definidas, ainda que a Resolução ANP nº 918/2023 traga a cláusula de PD&I tendo como uma de suas finalidades a "ampliação do conteúdo local de bens e serviços".

Importa também mencionar que as aplicações de PD&I e conteúdo local estão nos extremos opostos do processo produtivo/industrial, com características de resultados concretos bem diferentes.

402. Por sua vez, a STM, em resposta a ofício ao Ofício 080/2025 – AudPetróleo (peça 45), reconhece a baixa coordenação entre PCL e PD&I, assim como a elevada sinergia entre as duas políticas públicas (peça 60, p.2):

Em termos de regulamentação, a Resolução ANP nº 918/2023, que regulamenta o cumprimento da obrigação de investimentos decorrente da Cláusula de PD&I dos contratos para exploração e produção de petróleo e gás natural, prevê em seu art. 1º a "ampliação do conteúdo local de bens e serviços".

Diante dessas definições, foram levantados os instrumentos contratuais, regulatórios e orientações existentes da ANP, tanto para conteúdo local, quanto para investimentos em PD&I. Após esse levantamento, constatou-se que é inegável a elevada sinergia entre as duas áreas, embora ainda existam limitações para uma integração mais efetiva.

Um exemplo em que se observa a carência de maior integração é o Projeto de Capacitação de Fornecedores, embora previsto no art. 33 da Resolução ANP nº 918/2023, possui pouca representatividade no portfólio de PD&I da ANP.

403. Apesar da convergência da SCL e STM no entendimento quanto a baixa coordenação interna da ANP na gestão da PCL e do PD&I, é também evidente que a primeira ressalta a "independência" entre as duas políticas públicas, enquanto a STM destaca a "sinergia" entre as políticas. Essa diferença na manifestação de cada superintendência demonstra uma postura mais operacional da SCL (focada em execução) frente a uma postura mais estratégica da STM.

404. A auditoria operacional no Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) do setor de petróleo e gás natural (TC 007.490/2024-0), conduzida por esta unidade técnica, identificou boas práticas no programa de PD&I, gerido pela STM, que podem ser considerados benchmarks para a SCL na gestão da Política de Conteúdo Local.

405. Entre essas boas práticas, destaca-se a elaboração do Relatório Anual de Tecnologia e Meio Ambiente pela STM, reconhecido como boa prática relacionada ao processo de monitoramento do PD&I, por realizar um diagnóstico extensivo dos investimentos realizados no âmbito da política pública e dar publicidade à sociedade e aos agentes interessados do setor.

406. Todavia, é importante destacar que em reuniões com a equipe de auditoria os gestores da SCL também reconheceram a importância da integração entre a PCL e a PD&I. Ademais, a SCL e STM estão trabalhando em conjunto no âmbito do Potencializa E&P, reconhecendo a importância da integração entre as duas políticas e fazendo propostas para novos instrumentos regulatórios (peça 61, p. 2):

Apesar da distinção formal entre as políticas de conteúdo local e de PD&I, ambas compartilham objetivos finais convergentes: o fortalecimento da indústria nacional, o aumento da competitividade dos fornecedores locais e o estímulo à inovação e a capacitação de profissionais. Essa complementaridade indica que as políticas devem buscar sinergias efetivas e cobenefícios, desde que respeitados os marcos contratuais e regulatórios vigentes.

407. Diante do exposto, pode-se concluir que é baixa a coordenação entre a SCL e a STM no âmbito interno da própria ANP para a gestão e execução respectiva da PCL e do PD&I. A correção dessa deficiência se faz necessária para aumentar a efetividade e coerência estratégica de ambas as políticas públicas no contexto geral do desenvolvimento industrial e tecnológico do setor de petróleo e gás natural, assim como para ampliar a oportunidade de incorporação de boas práticas entre as políticas públicas.

VII.2 Ausência de instrumentos regulatórios de incentivos para promover a integração entre a PCL e o PD&I

408. De acordo com dados do Relatório Anual de Tecnologia e Meio Ambiente de 2024, elaborado pela STM/ANP, em 2024 foram aplicados R\$ 14 bilhões em projetos relacionados à política pública de PD&I, deste valor apenas R\$ 790 milhões foram em empresas brasileiras fornecedoras – no valor das empresas brasileiras não foi considerado o valor aplicado no projeto HISEP desenvolvido pela Petrobras em conjunto com a empresa FMC Technologies do Brasil, que sozinho utilizou R\$ 6 bilhões em recursos.

409. Considerando essa realidade diagnosticada, o Acórdão 2.004/2025 TCU-Plenário recomendou a avaliação pela STM da oferta de aditamento contratual para que os contratos antigos (prévios a rodada 14 de concessão e 2 de partilha) possam ter regras mais favoráveis ao investimento em PD&I em empresas brasileiras (TC 007.490/2024-0, peça 77):

9.1. recomendar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. revise a gestão estratégica do programa de PD&I e defina objetivos estratégicos (missões) a serem alcançados em horizontes de médio e longo prazo, que se desdobrem em metas e indicadores, com instrumentos para acompanhamento e avaliação de resultados;

9.1.2. avalie a possibilidade de que as empresas petrolíferas possam aditar seus contratos com a União, a fim de permitir a extensão das novas regras de investimento em PD&I, definidas a partir da rodada 14 do modelo de concessão e da rodada 2 do modelo de partilha, aos contratos anteriores;

(grifos nossos)

410. No presente trabalho, a STM informou à equipe de auditoria (peça 60, p.2) que a Resolução ANP 918/2023 e a Resolução ANP 917/2023 estão na agenda regulatória 2025-2026 para que sejam revisadas, visando ampliar o escopo e a efetividade dos instrumentos disponíveis no programa de PD&I.

411. Entre os objetivos dessa revisão estão o aumento da participação de empresas brasileiras e do conteúdo local nos projetos e a orientação dos investimentos de PD&I para cobrir lacunas tecnológicas críticas, alinhadas a políticas públicas de longo prazo no setor energético (a exemplo da PCL).

412. No centro dessa reformulação do arcabouço regulatório da política pública de PD&I estão o Programa de Capacitação de Fornecedores e o Programa ANP de Empreendedorismo (NAVE). Ambos os programas têm forte sinergia com a PCL, pois estão diretamente relacionados ao desenvolvimento produtivo e tecnológico da indústria fornecedora para o setor de petróleo e gás natural.

413. O Programa Empreendedorismo, de acordo com a Resolução-ANP 918/2023, tem como objetivo o desenvolvimento de startups nas cadeias produtivas consideradas prioritárias para o setor de petróleo e gás natural. A ANP fez o lançamento institucional do Programa Empreendedorismo em setembro de 2024. No primeiro ano, de acordo com dados do Relatório de Tecnologia e Meio Ambiente de 2024, o programa contou com aportes de 8 operadoras no total de R\$28 milhões.

414. Por sua vez, o Programa de Capacitação de Fornecedores, de acordo com a Resolução ANP 918/2023, tem o objetivo de desenvolver empresas da cadeia de fornecedores para comercializar a inovação resultante da atividade de PD&I realizada no Brasil, visando o aumento do conteúdo local e a inserção na cadeia global de suprimentos.

415. Segundo a STM (peça 60, p.4), o programa de capacitação de fornecedores ainda não foi plenamente estruturado e está em fase de estudos para a sua implementação. Em 2024, houve apenas um projeto de capacitação de fornecedores feito pela Petrobras para o desenvolvimento da empresa NAVCOM Ltda, com recursos de aproximadamente R\$22 milhões.

416. Ambos os programas, capacitação de fornecedores e NAVE, são do modelo de “quitação antecipada” (o operador envia recursos para a instituição gestora do programa e tem a quitação automática do cumprimento das exigências regulatórias) e tem como foco startups e empresas de pequeno e médio porte, que regra geral tem menor acesso ao fomento das operadoras.

417. Conforme exposto, no ano de 2024, os dois programas somados tiveram valores investidos em torno de R\$ 50 milhões, frente a R\$14 bilhões aplicados em PD&I em 2024. Ou seja, menos de 0,5% do total de recursos do Programa de PD&I naquele ano. Dessa forma, há uma clara oportunidade para a integração do PD&I com a Política de Conteúdo Local via esses programas estruturantes (capacitação de fornecedores e NAVE).

418. Com isso, a PCL poderia se beneficiar de todo o arcabouço regulatório e de operação já construído (e em aprimoramento) pelo Programa de PD&I para também direcionar recursos a nichos estratégicos da cadeia industrial do país.

419. A STM destaca em especial o potencial do programa de capacitação de fornecedores para a integração entre o PD&I e a Política de Conteúdo Local (peça 60, p.4):

Como já pontuado anteriormente, o programa voltado para a capacitação de fornecedores ainda não foi estruturado pela ANP, porém apresenta grande potencial para estreitar a interação entre PD&I e conteúdo local e já visto como projetos de PD&I de capacitação de fornecedores, conforme listado na Nota Técnica anexa. O foco é que as Resoluções ANP nº 918/2023 e nº 917/2023, que se encontram na Agenda Regulatória 2025–2026 da Agência, sejam revisadas para instituir mecanismos mais robustos de articulação entre essas duas políticas públicas.

420. A STM admitiu (peça 60, p.2) que a revisão regulatória em curso busca justamente ‘fortalecer a indústria nacional ao aumentar a participação de empresas brasileiras’, objetivo que depende intrinsecamente de uma gestão compartilhada com a SCL.

421. A Política de Conteúdo Local, conforme já demonstrado no capítulo anterior deste relatório, não possui instrumentos de incentivos (bonificações, multiplicadores etc.) que tornem possível o cumprimento de exigências de conteúdo local via o investimento no desenvolvimento produtivo e tecnológico das empresas brasileiras que fornecem para o setor de petróleo e gás natural.

422. No Relatório de políticas e avanços no setor de petróleo e gás sobre o conteúdo local (peça 40), o Ministério de Minas e Energia (MME) diagnosticou essa falta de integração com PD&I como uma deficiência da PCL.

423. Em resposta a ofício enviado pela equipe de auditoria, quando perguntado sobre as ações para a integração entre as duas políticas, o MME respondeu que defende ações para que a PCL seja um catalisador da Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) como vetor de política industrial (peça 37, p.21):

O MME fomenta a transformação da PCL em um catalisador de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) e um vetor de Política Industrial. Essa integração pode ser alcançada por meio de ações articuladas, programas estruturantes e normativos específicos que visam maximizar os spillovers (transbordamentos) econômicos e tecnológicos do setor de petróleo e gás para a economia nacional.

424. Diante do diagnóstico de baixa integração entre PCL e PD&I realizado pelo MME, a SCL e a STM apresentaram iniciativas conjuntas no âmbito do programa Potencializa E&P. Entre as propostas, destacam-se (peça 61): a) elaboração de normativo específico para a conversão de multas e termos de ajustamento de conduta (TACs), por descumprimento da PCL, em aportes em programas estruturantes do PD&I; b) concessão de bonificações ou créditos regulatórios para operadores que contratem soluções originadas de projetos de PD&I; c) mecanismos de venture capital para apoiar a entrada comercial de startups e tecnologias desenvolvidas com recursos do PD&I; d) incentivos de

comercialização de produtos desenvolvidos por PD&I via margem de preferência; e e) incentivos de comercialização de produtos desenvolvidos com PD&I via multiplicadores de conteúdo local;

425. As iniciativas propostas pelo trabalho conjunto da SCL e STM no Potencializa E&P são válidas e o trabalho realizado no âmbito deste fórum, sob a liderança do MME, é uma boa prática para promover a integração entre a PCL e PD&I. Mas, deve-se ressaltar que essas alternativas precisam ser analisadas no âmbito de um estudo de impacto regulatório (AIR), para verificar seus impactos econômicos, técnicos e jurídicos, assim como os riscos envolvidos.

426. Outra oportunidade relacionada a integração da Política de Conteúdo Local com o Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no setor de petróleo e gás natural é a conexão da PCL com as temáticas estratégicas definidas pelo CNPE para o PD&I na Resolução CNPE 2/2021, notoriamente com temas relacionados a transição energética e sustentabilidade:

Figura 8 – Temas prioritários definidos pelo CNPE para PD&I



Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução CNPE 2/2021

427. A partir da integração PCL & PD&I via instrumentos regulatórios de incentivos, a exemplo de bonificações de conteúdo local, recursos da PCL também poderão ser destinados aos temas prioritários definidos pelo CNPE. A STM e a SCL, no relatório conjunto de iniciativas no âmbito do Potencializa E&P, destacaram essa oportunidade na integração entre as duas políticas (peça 61, p.4):

Além disso, as Resoluções CNPE nº 2/2021 e nº 7/2025 definem prioridades temáticas para os investimentos de PD&I regulados, incluindo temas como biocombustíveis, hidrogênio, armazenamento de energia, geração termelétrica sustentável, transformação digital, captura e uso de CO₂, e tecnologias voltadas à sustentabilidade. A articulação desses temas com a política de conteúdo local abre caminho para ações mais coordenadas, com foco na neoindustrialização e autonomia tecnológica do setor de energia.

Assim, à luz das diretrizes do CNPE, evidencia-se a importância de se avaliar e propor novos instrumentos de conexão entre as políticas de PD&I e de conteúdo local, promovendo incentivos para investimentos em fornecedores brasileiros e ampliando a demanda por bens e serviços que alcancem a maturidade tecnológica e comercial.

428. Estudo do BNDES de 2023, sobre a importância do setor de petróleo e gás natural para a transição energética, destaca a relevância da renda petrolífera como fonte de financiamento para projetos de desenvolvimento tecnológico voltados para a transição energética (BRASIL, 2023, p.21):

A tríple resiliência do petróleo da Petrobras e o reconhecimento de que persistirá uma demanda futura ensejam a conclusão sobre a adequação das políticas brasileiras relacionadas à transição energética manter a competitividade existente do petróleo nacional e favorecer a majoração, tanto quanto possível, de sua produção pelo menos por dois motivos. Primeiro porque se o petróleo produzido pela Petrobras deslocar outros que seriam produzidos com maiores níveis de emissões de GEE haverá uma contribuição direta para a redução das emissões globais. Segundo porque o

setor de P&G e a renda derivada do petróleo são fundamentais para a transição energética no caso brasileiro. De fato, a pauta de investimentos do setor de P&G relacionados à transição energética é bastante extensa.

429. Por fim, a integração entre PCL e PD&I pode prover uma alternativa para que o mapeamento técnico da capacidade produtiva e tecnológica possa ser realizada com recursos da política de conteúdo local. Estudos para mapeamento da indústria são complexos, necessitando ser executados por instituições com expertise de mercado e, por isso, regra geral bastante custosos, na casa de milhões de reais.

430. Conforme demonstrado na análise das deficiências da gestão estratégica da PCL, esse mapeamento tornou-se obrigação legal (devido as inovações da Lei 15.075/2024) e é fundamental para a boa condução da PCL e por correlação também do PD&I. Tanto a SCL, quanto a STM precisam compreender com profundidade a indústria de petróleo e gás natural para poderem definir objetivos específicos e estratégias de ação.

431. O CNPE, na Resolução CNPE 2/2021, determinou ao MME a avaliação de semelhantes instrumento de incentivo no âmbito do Programa de PD&I do setor elétrico, visando financiar a elaboração de estudos da EPE no setor de energia e para estudos relacionados à instalação de futuras centrais de geração de energia termonuclear:

Art. 2º Determinar ao Ministério de Minas e Energia que, no prazo de sessenta dias, contados da publicação desta Resolução, ouvido o Ministério da Economia, avalie a possibilidade e forma de destinação de recursos de pesquisa e desenvolvimento de que trata o art. 4º, inciso III, da Lei nº 9.991, de 2000, para:

I - a Empresa de Pesquisa Energética, para realização de estudos sobre o setor de energia; e

II - a elaboração de estudos para definição de novos sítios para instalação de futuras centrais de geração de energia termonuclear

432. Por isso, pode-se avaliar a viabilidade técnica, jurídica e econômica de se utilizar recursos da PCL, via instrumento de incentivo que gere bonificações de conteúdo local, em programas estruturantes voltados para a realização de estudos técnicos relevantes para a gestão de políticas públicas do setor de petróleo e gás natural (tal instrumento pode ser coordenado no escopo dos programas de PD&I), uma vez que o mapeamento da capacidade produtiva e tecnológica do setor de petróleo e gás natural fornecerá subsídios diretos e relevantes para o aprimoramento da Política de Conteúdo Local e de outras políticas públicas (a exemplo do PD&I), com externalidades positivas para toda a economia nacional.

VII.3 Conclusão

433. A análise permitiu demonstrar que a Política de Conteúdo Local (PCL) e o Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), embora compartilhem da finalidade pública de promover o desenvolvimento da indústria nacional do setor de petróleo e gás natural, operam com baixa articulação institucional, o que compromete a coerência e efetividade da PCL.

434. A equipe de auditoria identificou que a coordenação entre a Superintendência de Conteúdo Local (SCL), gestora da PCL, e a Superintendência de Tecnologia e Meio Ambiente (STM), gestora do PD&I, é incipiente, não havendo espaços institucionais permanentes de interação e planejamento conjunto entre as duas unidades no âmbito interno da ANP.

435. Além disso, a PCL não possui instrumentos de incentivos (bonificações, multiplicadores etc.) que a conectem com a PD&I, para tornar possível o cumprimento de exigências de conteúdo local via o investimento no desenvolvimento produtivo e tecnológico das empresas brasileiras que fornecem para o setor de petróleo e gás natural.

436. No contexto do PD&I, as discussões na agenda regulatório 2025-2026 oferecem uma janela de oportunidade para que tais instrumentos sejam construídos, especialmente via programas estruturantes, a exemplo do programa de capacitação de fornecedores e do programa ANP de empreendedorismo (NAVE).

437. Ademais, em uma iniciativa conjunta entre a SCL e a STM, no âmbito do Potencializa E&P, novos instrumentos regulatórios de incentivos e iniciativas para integração entre a PCL e PD&I

estão sendo propostos. A equipe de auditoria avaliou que tais propostas são válidas, mas que devem ser objetos de estudos de impacto regulatório (AIR) previamente a sua implementação.

438. A integração da PCL e do PD&I também oferece uma ponte para que recursos da renda petrolífera possam ser investidos nas temáticas prioritárias definidas pelo CNPE na Resolução CNPE 2/2021, ligadas à transição energética.

439. Por fim, instrumentos de incentivos podem ser utilizados para financiar o mapeamento técnico da capacidade produtiva e tecnológica da indústria fornecedora para o setor de petróleo e gás natural, estudo essencial para a gestão da PCL. Todavia, a viabilidade técnica e jurídica dessa opção regulatória precisa ser analisada previamente.

440. Diante do exposto, a equipe de auditoria propõe recomendar, ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade (técnica, jurídica e econômica) da normatização e implementação de instrumentos regulatórios de incentivos que visam à integração das políticas públicas PCL e PD&I, a exemplo dos instrumentos propostos pela ANP no âmbito do Potencializa E&P, em especial os instrumentos de bonificação de conteúdo local que viabilizem investimentos diretos em programas estruturantes de PD&I relacionados ao fomento e desenvolvimento de empresas brasileiras: programa de capacitação de fornecedores, programa ANP de empreendedorismo (NAVE) e outros que possam ser propostos.

441. Ademais, a equipe de auditoria propõe recomendar, ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade (técnica, jurídica e econômica) da normatização e implementação de instrumento regulatório de incentivo específico, via bonificação de conteúdo local, para financiar a realização de estudos técnicos que forneçam subsídios diretos e relevantes para o aprimoramento da Política de Conteúdo Local, a exemplo de estudos para o mapeamento produtivo e tecnológico da cadeia industrial do setor de petróleo e gás natural.

442. Por fim, propõe-se recomendar à ANP que estruture instâncias institucionais permanentes de interação e planejamento conjunto entre a Superintendência de Conteúdo Local (SCL) e a Superintendência de Tecnologia e Meio Ambiente (STM) visando a integração, planejamento e a coordenação conjunta da PCL e do PD&I.

443. Os benefícios potenciais da implementação dessa proposta são o de aumentar a efetividade da PCL na promoção de seus fins almejados, notoriamente o desenvolvimento produtivo e tecnológico da indústria relacionada ao setor de petróleo e gás natural, com a geração de externalidades positivas para toda a economia brasileira, entre elas: aumento da propriedade intelectual do país; adensamento tecnológico da cadeia produtiva (elevação da “curva sorriso”); integração entre operadores, universidades e empresas brasileiras em um ambiente voltado para a resolução de problemas reais de engenharia; aumento da competitividade externa da cadeia de fornecedores; aumento das exportações e com maior valor agregado.

444. Nesse contexto, cabe destacar que a integração entre a PCL e o PD&I favorece a transferência da renda petrolífera para o desenvolvimento de projetos no âmbito da transição energética.

445. Outro benefício potencial, os instrumentos de incentivos e ações coordenadas entre as duas políticas públicas favorece que empresas de pequeno e médio porte e startups, que regra geral tem maior dificuldade para obter acessos a financiamentos e a fomento empresarial, superem o período crítico entre o fim do desenvolvimento tecnológico e a entrada no mercado (“vale da morte”).

VIII. Conclusão

446. A Política de Conteúdo Local (PCL) constitui um dos principais instrumentos de política industrial do Estado brasileiro, tendo como finalidade principal promover o desenvolvimento da cadeia industrial do setor de energia, especialmente do setor de petróleo e gás natural.

447. Instituída pela Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo), a PCL está inserida no arcabouço da Política Energética Nacional a qual tem entre seus objetivos: a promoção do desenvolvimento

econômico; a atração de investimentos no setor de energia e a ampliação da competitividade do país no mercado internacional.

448. A presente auditoria operacional buscou verificar se a Política de Conteúdo Local é efetiva na promoção da sua finalidade pública, notoriamente de desenvolvimento industrial do setor de petróleo e gás natural, de forma a que os custos da política sejam proporcionais aos benefícios auferidos – sob o prisma da evolução normativa a partir da Lei 15.075/2024 (que alterou a Lei do Petróleo).

449. Buscou-se fazer essa avaliação não apenas pela verificação do cumprimento formal dos percentuais contratuais de exigências de conteúdo local (índices mínimos), mas por meio de uma análise mais ampla que inclui: a gestão estratégica da PCL; a fundamentação técnica das alterações recentes na política pública; a coerência de seus instrumentos regulatórios (equilíbrio entre mecanismos punitivos e indutivos); a integração da PCL com o Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) do setor de petróleo e gás natural.

450. Na análise da gestão estratégica da PCL, as evidências demonstram que há deficiências que comprometem a efetividade da Política de Conteúdo Local como instrumento de desenvolvimento industrial.

451. O modelo de gestão estratégica atual da PCL está ancorado na conformidade contratual, não havendo um direcionamento estratégico claro. A aferição de índices mínimos de conteúdo local é tratada como a finalidade última da política, em detrimento dos resultados socioeconômicos desejados para o país.

452. Os objetivos da PCL não estão formalmente definidos de modo específico, mensurável e temporalmente delimitado (SMART). Além disso, não há processo instituído de avaliação da política pública, o que reduz a capacidade da PCL para verificar seus efeitos socioeconômicos (custos e benefícios) e para fazer os ajustes necessários conforme a evolução da dinâmica de mercado do setor de petróleo e gás natural.

453. Ademais, há baixa articulação entre o MME e o MDIC, o que reduz a coerência estratégica da PCL na política industrial nacional, e não há mapeamento técnico e formal da capacidade produtiva e tecnológica do setor de petróleo e gás natural.

454. Cabe destacar que: observar o dinamismo inerente do setor, basear-se em dados concretos e garantir que custos sejam proporcionais aos benefícios, passaram a ser exigência legal da PCL a partir da entrada em vigor da Lei 15.075/2024, que alterou a Lei do Petróleo.

455. No que tange às alterações normativas recentes, verificou-se que a Resolução CNPE 11/2023, que majorou índices de conteúdo local mínimo, foi editada sem a devida fundamentação técnica e à revelia da elaboração de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), conforme passou a ser exigido a partir da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica).

456. As fragilidades na fundamentação técnica, da majoração dos índices mínimos pela Resolução CNPE 11/2023, foram constatadas a partir da comparação com os critérios definidos no Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário: basear-se em dados concretos do setor (a ANP declarou inconclusivo o relatório de monitoramento que o MME utilizou para justificar o aumento nos índices mínimos); submeter ao escrutínio público (não houve audiências ou consultas públicas à sociedade previamente às alterações); observar o dinamismo de mercado do setor de petróleo e gás natural (a ANP não emitiu opinião técnica formal quanto à majoração dos índices mínimos e não houve quaisquer outros estudos técnicos de mercado).

457. Além disso, constatou-se a ausência de AIR previamente à emissão da Resolução CNPE 11/2023, apoiada em justificativas insuficientes para afastar a obrigatoriedade do instrumento. A Lei da Liberdade Econômica e o Decreto 10.411/2020 (que regulamente a lei) tornaram esse dispositivo, de análise de custos e benefícios, obrigatório para propostas de ato normativos de alcance geral e efeitos relevantes sobre agentes econômicos – como é o caso de alterações nos índices mínimos de conteúdo local, que impacta toda a cadeia produtora do setor de petróleo e gás natural.

458. *Em conjunto, tais falhas indicam que o processo de elaboração da Resolução CNPE 11/2023 não atendeu aos padrões exigidos de transparência, motivação e análise baseada em evidências, que agora são explícitos na Lei do Petróleo, com as alterações introduzidas pela Lei 15.075/2024.*

459. *Quanto à coerência dos instrumentos regulatórios da PCL, a análise permitiu demonstrar que se faz necessário a reformulação da Política de Conteúdo Local, de forma a aumentar a capacidade da política pública para a promoção dos benefícios socioeconômicos almejados pelo Estado brasileiro.*

460. *O modelo atual da PCL, baseado quase exclusivamente em instrumentos de reserva de mercado (índices de conteúdo local) trata de forma isonômica o dispêndio financeiro em bens e serviços de alta e baixa complexidade tecnológica, incentivando o cumprimento das exigências pelo caminho da menor resistência e não necessariamente de maior benefício para os objetivos da política.*

461. *Para corrigir essa distorção e elevar a maturidade da intervenção estatal, a formulação da política pública necessita incorporar instrumentos regulatórios de incentivos que: adicionem flexibilidade estratégica aos agentes regulados e aos gestores da política pública, priorizem segmentos industriais de maior valor agregado e premiem o esforço de desenvolvimento produtivo e tecnológico de fornecedores da indústria nacional.*

462. *Por fim, verificou-se que a Política de Conteúdo Local (PCL) e o Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), embora compartilhem da finalidade pública de promover o desenvolvimento da indústria nacional do setor de petróleo e gás natural, operam com baixa articulação institucional, o que compromete a coerência e efetividade da PCL.*

463. *Não há espaços institucionais permanentes de interação e planejamento conjunto entre as unidades gestoras da PCL (Superintendência de Conteúdo Local – SCL) e da PD&I (Superintendência de Tecnologia e Meio Ambiente – STM) no âmbito interno da ANP.*

464. *Além disso, a PCL não possui instrumentos de incentivos (bonificações, multiplicadores etc.) que a conectem com a PD&I, para tornar possível o cumprimento de exigências de conteúdo local via o investimento no desenvolvimento produtivo e tecnológico das empresas brasileiras que fornecem para o setor de petróleo e gás natural.*

465. *Cabe destacar que a integração da PCL e do PD&I tem o potencial de oferecer mais uma oportunidade para que recursos da renda petrolífera possam ser investidos nas temáticas prioritárias definidas pelo CNPE na Resolução CNPE 2/2021, ligadas à transição energética.*

466. *Diante das constatações apresentadas, a equipe de auditoria entende ser necessário a proposta de um conjunto de encaminhamentos direcionados para o Ministério de Minas e Energia (MME), o Conselho Nacional de Pesquisa Energética (CNPE) e para a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).*

467. *Primeiramente, propõe-se dar ciência ao MME e ao CNPE de que a edição da Resolução CNPE 11/2023 sem a prévia realização de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) contraria o art. 5º da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), conjugado com o art. 1º, § 2º, e o art. 3º, do Decreto 10.411/2020.*

468. *Essa medida é de caráter preventivo e tem como benefício evitar a repetição dessa irregularidade em futuras alterações normativas da Política de Conteúdo Local, a exemplo da majoração de exigências de conteúdo local mínimo.*

469. *Adicionalmente, propõe-se determinação ao MME e ao CNPE para a apresentação de um plano de ação visando a: a revisão dos objetivos estratégicos da PCL e o desdobramento desses objetivos em metas e indicadores sob a ótica da formulação SMART; a estruturação de metodologia para o processo de avaliação da PCL; a realização de estudo técnico e formal para o mapeamento da capacidade produtiva e tecnológica nacional da cadeia industrial fornecedora para o setor de petróleo e gás natural; a realização de uma Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da Resolução CNPE 11/2023.*

470. Essa determinação tem como benefício conferir à PCL de instrumentos técnicos e de gestão (objetivos específicos e mensuráveis; processo de avaliação estruturados; mapeamento técnico da capacidade produtiva e tecnológica da indústria fornecedora) de forma a definir seus resultados desejados, avaliar o alcance desses resultados e ter informações confiáveis para que correções de trajetória possam ser feitas na política pública. Com isso, a PCL pode se tornar mais efetiva como vetor para o desenvolvimento industrial e socioeconômico do país.

471. Também se propõem recomendações ao MME e ao CNPE para que avaliem a conveniência e a oportunidade de implementar outras ações visando o aumento da efetividade da PCL: a implementação de mecanismos permanentes de articulação interinstitucional, com participação efetiva do MDIC e outros órgãos pertinentes, à semelhança das instâncias existentes no extinto Programa Pedefor; a definição de segmentos estratégicos da base industrial do setor de petróleo e gás natural que terá fomento prioritário na PCL via instrumentos de incentivos; a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade (técnica, jurídica e econômica) da normatização e implementação de instrumentos regulatórios de incentivos em adição aos instrumentos de reserva de mercado já existentes (índices de conteúdo local); a manifestação formal da ANP em AIR, ARR e outros estudos para aprimoramento da PCL; a oportunidade para manifestação da sociedade civil organizada em AIR, ARR e outros estudos para aprimoramento da PCL.

472. Além disso, propõem-se recomendações à ANP para que avalie a conveniência e a oportunidade de aprimorar os seus mecanismos regulatórios e de gestão referentes à Política de Conteúdo Local, contemplando: a criação de uma instância permanente de planejamento conjunto da PCL e do PD&I, envolvendo a SCL e a STM; o aprimoramento dos painéis dinâmicos de conteúdo local.

473. Esse conjunto de encaminhamentos tem como benefício potencial o de aumentar a efetividade da PCL na promoção de seus fins almejados, notoriamente o desenvolvimento produtivo e tecnológico da indústria relacionada ao setor de petróleo e gás natural, com a geração das externalidades positivas para toda a economia brasileira, entre elas: aumento de royalties e impostos para a União; geração de empregos de maior qualidade; maior apropriação da renda petrolífera; aumento da propriedade intelectual do país; adensamento tecnológico da cadeia produtiva; integração entre operadores, universidades e empresas brasileiras em um ambiente de inovação; aumento da competitividade externa da cadeia de fornecedores; aumento das exportações.

474. Nos termos do art. 14, da Resolução-TCU 315/2020, no item 93 da Portaria-Segecex 27/2016 e em atendimento ao ciclo de auditoria operacional, antes do encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro Relator, o relatório preliminar de auditoria foi encaminhado ao Ministério de Minas e Energia e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para que apresentassem seus comentários às análises, conclusões e encaminhamentos indicados. Esses comentários foram analisados pela equipe de auditoria (Apêndice A) e considerados para o fechamento deste relatório final.

475. Por fim, registra-se a relevância do monitoramento das determinações e recomendações que serão propostas ao MME e à ANP, o que permitirá verificar se as ações consideradas importantes ao aprimoramento da efetividade da política e da melhoria regulatória da PCL serão implementadas.

476. Esgotados os assuntos pertinentes à conclusão deste relatório e em fecho ao presente trabalho, apresentam-se, a seguir, as propostas de encaminhamentos elaboradas pela equipe de auditoria com o propósito de endereçar as lacunas, falhas e fraquezas identificadas, de modo a contribuir para o aprimoramento da Política de Conteúdo Local.

IX. Propostas de encaminhamento

477. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

478. **Dar ciência ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de**

que a edição da Resolução CNPE 11/2023 sem a prévia realização de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) contraria o art. 5º da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) c/c os art. 1º, § 2º, e art. 3º do Decreto 10.411/2020;

479. Determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com fundamento no art. 4º, inciso I, c/c o art. 7º, § 3º, incisos I e II, da Resolução-TCU 315/2020, que apresentem a este Tribunal, no prazo de 180 dias, um plano de ação, contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para a implementação, visando a:

a) revisão dos objetivos estratégicos da PCL e o desdobramento desses objetivos em metas e indicadores sob a ótica da formulação SMART (específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais), dissociando os fins almejados dos instrumentos de implementação da PCL, em especial não confundindo as metas da política pública com o cumprimento dos índices de conteúdo local, de modo a sanar a inobservância do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, e a dar efetivo cumprimento às exigências de governança estabelecidas no art. 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017;

b) estruturação e implementação de metodologia para o processo de avaliação da PCL, que considere as diferenças metodológicas do processo de avaliação em relação ao processo de monitoramento e que contemple a aferição da proporcionalidade entre os custos econômicos da política pública e os benefícios auferidos, conforme exigido pelo art. 2º, § 3º, da Lei 9.478/1997;

c) realização de estudo técnico e formal, baseado em dados concretos de mercado, para o mapeamento da capacidade produtiva e tecnológica nacional da cadeia industrial fornecedora para o setor de petróleo e gás natural, conforme exigido pelo art. 2º, § 3º, da Lei 9.478/1997;

d) realização de uma Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da Resolução CNPE 11/2023, conforme o disposto no art. 13, §§ 2º e 3º, do Decreto 10.411/2020;

480. Recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem as seguintes medidas, visando ao aumento da efetividade da PCL:

a) implementação de mecanismos permanentes de articulação interinstitucional, com participação efetiva do MDIC e outros órgãos pertinentes, à semelhança das instâncias existentes no extinto Programa Pedefor, de forma a garantir coordenação, coerência e continuidade estratégica às decisões relacionadas ao conteúdo local e à política industrial;

b) definição dos segmentos estratégicos da base industrial do setor de petróleo e gás natural que terão fomento prioritário na PCL por meio de instrumentos de incentivos, identificando os segmentos industriais de maior potencial de geração de externalidades positivas (competitividade internacional, desenvolvimento tecnológico, exportações, especificações de engenharia que favoreçam o fornecimento nacional, etc.) em cada tipo de localidade (terra e mar), fase (exploração e desenvolvimento) e macrogrupo (poços, subsea e UEPs nos blocos marítimos);

c) realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade (técnica, jurídica e econômica) da normatização e implementação de instrumentos regulatórios de incentivos em adição aos instrumentos de reserva de mercado já existentes (índices de conteúdo local), a exemplo de multiplicadores de conteúdo local para segmentos estratégicos e de unidades de conteúdo local (bonificação) que foram propostos no extinto Programa Pedefor;

d) realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade (técnica, jurídica e econômica) da normatização e implementação de instrumentos regulatórios de incentivos que visam à integração das políticas públicas PCL e PD&I, a exemplo dos instrumentos propostos pela ANP no âmbito do Potencializa E&P, em especial os instrumentos de bonificação de conteúdo local que viabilizem investimentos diretos em programas estruturantes de PD&I relacionados ao fomento e desenvolvimento de empresas brasileiras: programa de capacitação de fornecedores, programa ANP de empreendedorismo (NAVE) e outros que possam ser propostos;

e) realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade (técnica, jurídica e econômica) da normatização e implementação de instrumento regulatório de incentivo específico, via bonificação de conteúdo local, para financiar a realização de estudos técnicos que forneçam subsídios diretos e relevantes para o aprimoramento da Política de Conteúdo Local, a exemplo de estudos para o mapeamento produtivo e tecnológico da cadeia industrial do setor de petróleo e gás natural;

f) manifestação formal da ANP em processos de AIR, de ARR e em outros estudos no âmbito da Política de Conteúdo Local, de forma a subsidiar tecnicamente os processos de avaliação e de alterações regulatórias da PCL, a exemplo do aumento dos índices de conteúdo local e da criação de novos instrumentos de incentivos;

g) viabilização, por meio de consultas, audiências públicas ou outros meios adequados, da participação da sociedade civil organizada (associações de petroleiras, associações de fornecedores industriais e demais entes interessados) nos processos de AIR, de ARR e em outros estudos no âmbito da Política de Conteúdo Local;

481. Recomendar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote as seguintes medidas no sentido de aprimorar os seus mecanismos regulatórios e de gestão referentes à Política de Conteúdo Local:

a) estruturação de instâncias institucionais permanentes de interação e planejamento conjunto entre a Superintendência de Conteúdo Local (SCL) e a Superintendência de Tecnologia e Meio Ambiente (STM) visando à integração, ao planejamento e à coordenação conjunta da PCL e do PD&I;

b) aprimoramento dos painéis dinâmicos de conteúdo local, visando à maior clareza, inteligibilidade, transparência e utilidade analítica dos dados apresentados, reduzindo a complexidade de consulta pelos usuários;

482. Encaminhar o acórdão que vier a ser proferido, incluindo o relatório e voto que o subsidiam, bem como o inteiro teor do relatório definitivo de auditoria, aos seguintes órgãos e entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Ministério de Minas e Energia (MME); Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ); Associação Brasileira das Empresas de Bens e Serviços de Petróleo (ABESPetro); Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) e Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás (ABPIP);

483. Com vistas a subsidiar os debates legislativos que repercutam nos diversos aspectos da política de conteúdo local (PCL) no setor de petróleo e gás natural, encaminhar o acórdão que vier a ser proferido, informando que a respectiva decisão, inclusive relatório e voto, poderão ser acessados em www.tcu.gov.br/acordaos, nos termos do Memorando- Circular Segecex 45/2017, às seguintes comissões legislativas:

a) Da Câmara dos Deputados: Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação; Comissão de Desenvolvimento Econômico; Comissão de Indústria, Comércio e Serviços; Comissão de Minas e Energia;

b) Do Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática; e

484. Arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), autorizada pelo Acórdão 1.067/2025-TCU-Plenário, com o objetivo de avaliar a efetividade da Política de Conteúdo Local (PCL) no setor de petróleo e gás natural, especialmente quanto à sua capacidade de promover o desenvolvimento da indústria nacional, fortalecer a competitividade da cadeia produtiva brasileira e ampliar os benefícios econômicos e tecnológicos decorrentes da exploração dos recursos petrolíferos.

2. A Política de Conteúdo Local constitui um dos principais instrumentos da política industrial aplicada ao setor de petróleo e gás natural. Ao estimular a participação de fornecedores nacionais nos empreendimentos de exploração e produção, busca ampliar a geração de emprego e renda, fomentar a inovação tecnológica e fortalecer a competitividade da indústria brasileira. A relevância dessa política também se evidencia pela expressiva materialidade dos recursos envolvidos, uma vez que os compromissos de conteúdo local movimentaram aproximadamente R\$ 15 bilhões em 2022 e R\$ 20 bilhões em 2023.

3. A presente auditoria também permite verificar a evolução da Política de Conteúdo Local desde o Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, quando este Tribunal identificou fragilidades relacionadas à fundamentação técnica dos índices mínimos, à ausência de avaliações sistemáticas de resultados e de custo-benefício, bem como à necessidade de maior integração entre a política energética e a política industrial.

4. Desde então, o marco regulatório foi significativamente aperfeiçoado. Destacam-se: a) a Resolução CNPE 7/2017 (simplificação da estrutura dos índices mínimos de conteúdo local); b) a Resolução ANP 726/2018 (aditamentos contratuais); c) a Resolução ANP 848/2021 (termos de ajustamento de conduta); e d) a Resolução CNPE 11/2023 (alterações nos índices mínimos de conteúdo local).

5. Neste íterim, também ocorreram promulgações legislativas relevantes, entre as quais, a Lei 13.874/2019, que consolidou a Análise de Impacto Regulatório (AIR) como instrumento de qualificação das decisões regulatórias; o Decreto 10.411/2020, que disciplinou sua aplicação; e a Lei 15.075/2024, que alterou a Lei 9.478/1997 para determinar que a definição dos índices mínimos de conteúdo local considere o dinamismo do mercado, a capacidade da indústria nacional e a proporcionalidade entre os custos impostos aos agentes econômicos e os benefícios produzidos pela política pública.

6. Ao final, a unidade técnica identificou quatro grandes eixos de aperfeiçoamento abaixo mencionados e propôs determinações e recomendações dirigidas aos principais órgãos responsáveis pela formulação e execução da política:

- a) fragilidades na governança da política;
- b) insuficiente fundamentação técnica das alterações promovidas pela Resolução CNPE 11/2023;
- c) limitações dos instrumentos regulatórios atualmente empregados; e
- d) reduzida integração entre a Política de Conteúdo Local e a Política de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I).

7. Feito esse breve histórico, passo a decidir.

8. De antemão, informo que acompanho integralmente as conclusões da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, conforme considerações a seguir.

9. O primeiro conjunto de achados evidencia fragilidades relacionadas à governança da Política de Conteúdo Local. Conforme demonstrado na instrução técnica (peça 80), o modelo atualmente adotado permanece excessivamente concentrado na verificação do cumprimento dos índices mínimos previstos nos contratos de exploração e produção, sem dispor de mecanismos capazes

de aferir, de forma sistemática, os resultados econômicos, tecnológicos e sociais produzidos por essa política pública.

10. Essa constatação revela importante distinção entre os objetivos da política e os instrumentos empregados para sua implementação. Os índices mínimos de conteúdo local representam relevante mecanismo regulatório, mas constituem apenas um meio para alcançar finalidades mais amplas, como o fortalecimento da indústria nacional, o aumento da competitividade, o estímulo à inovação e o desenvolvimento econômico. A efetividade da política, portanto, não pode ser aferida exclusivamente pelo cumprimento dos percentuais contratuais.

11. A auditoria identificou, nesse contexto, fragilidades relacionadas à ausência de objetivos estratégicos claramente definidos, indicadores de desempenho, avaliações periódicas de resultados e mapeamento continuamente atualizado da capacidade produtiva da indústria nacional. Também constatou limitada articulação entre o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, embora o êxito da política dependa da adequada integração entre as políticas energética e industrial.

12. Tais fragilidades assumem especial relevância porque a própria Lei 15.075/2024 passou a exigir que a definição dos índices mínimos considere a capacidade efetiva da indústria nacional, o dinamismo do setor e a proporcionalidade entre custos e benefícios da política pública. Da mesma forma, os referenciais de governança deste Tribunal ressaltam que políticas públicas eficazes pressupõem planejamento estratégico, monitoramento contínuo, avaliação de resultados e utilização de informações confiáveis para subsidiar o processo decisório.

13. Merece destaque, ainda, a necessidade de aperfeiçoar a transparência e a qualidade das informações disponibilizadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). A disponibilidade de dados confiáveis fortalece o controle social, amplia a previsibilidade regulatória e fornece subsídios para avaliações independentes acerca da efetividade da política.

14. Verifico, assim, que o primeiro conjunto de achados evidencia deficiências estruturais que transcendem aspectos operacionais e alcançam o próprio modelo de governança da Política de Conteúdo Local.

15. Superada essa questão, passo ao exame do segundo conjunto de achados, relativo ao processo que culminou na edição da Resolução CNPE 11/2023, que efetivou alterações nos índices mínimos de conteúdo local, e à fundamentação técnica utilizada para a redefinição desses índices.

16. A auditoria demonstra que a alteração desses valores não foi precedida de fundamentação técnica suficientemente robusta acerca da capacidade da indústria nacional para atender aos novos percentuais, tampouco de Análise de Impacto Regulatório (AIR) apta a demonstrar, de forma transparente, os custos, benefícios e alternativas considerados pela Administração.

17. A motivação técnica dos atos regulatórios constitui requisito essencial da boa governança pública, especialmente em setores caracterizados por elevados investimentos, intensa inovação tecnológica e longo horizonte de maturação. Nesses casos, alterações regulatórias influenciam diretamente a competitividade da indústria, a atratividade dos investimentos e a segurança jurídica, exigindo decisões fundamentadas em evidências objetivas e análises consistentes de seus impactos.

18. Em setores caracterizados por elevados investimentos, intensa inovação tecnológica e longo horizonte de maturação, a motivação técnica dos atos regulatórios constitui requisito essencial da boa governança. A Análise de Impacto Regulatório, incorporada ao ordenamento jurídico pela Lei 13.874/2019 e regulamentada pelo Decreto 10.411/2020, representa instrumento fundamental para qualificar o processo decisório, conferir transparência às escolhas administrativas e assegurar que intervenções regulatórias sejam precedidas de avaliação consistente de seus impactos.

19. Nesse contexto, não se questiona a competência do Conselho Nacional de Política Energética para definir diretrizes da política energética nacional, mas a necessidade de que futuras alterações dos índices mínimos de conteúdo local sejam adequadamente motivadas e precedidas de estudos técnicos compatíveis com a relevância econômica da matéria, em consonância com o atual marco legal e com os princípios da boa governança regulatória.

20. O terceiro conjunto de achados refere-se às limitações dos instrumentos regulatórios atualmente empregados.
21. A auditoria revela que as limitações da Política de Conteúdo Local não decorrem apenas do processo de definição dos índices mínimos, mas também dos instrumentos utilizados para a consecução de seus objetivos.
22. Embora o modelo vigente tenha contribuído para ampliar a participação da indústria nacional no setor, permanece predominantemente apoiado em mecanismos coercitivos, centrados no cumprimento de obrigações contratuais e na aplicação de sanções. Apesar de tais instrumentos serem importantes para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, mostram-se insuficientes para estimular, de forma mais efetiva, o desenvolvimento tecnológico, a inovação e o fortalecimento da competitividade da indústria nacional.
23. Conforme demonstrado pela AudPetróleo, essa estrutura tende a tratar de forma relativamente uniforme investimentos com diferentes níveis de complexidade tecnológica, reduzindo a capacidade da política de induzir inovação, desenvolvimento tecnológico e fortalecimento de segmentos estratégicos da cadeia produtiva nacional. Em consequência, o atendimento dos índices mínimos assume protagonismo em detrimento dos resultados econômicos e tecnológicos que justificam a própria intervenção estatal.
24. Entendo, assim, que o aperfeiçoamento da Política de Conteúdo Local não depende apenas da redefinição de seus índices mínimos, mas também da evolução de seus instrumentos regulatórios. Uma política orientada por resultados deve combinar mecanismos de controle com instrumentos capazes de induzir comportamentos desejáveis, direcionando investimentos para atividades estratégicas e ampliando a eficiência da intervenção estatal.
25. Passo, por fim, ao exame do quarto conjunto de achados, referente à integração entre a Política de Conteúdo Local e a Política de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I).
26. Também nesse aspecto, a auditoria identificou oportunidade relevante de aperfeiçoamento. Embora ambas as políticas compartilhem objetivos convergentes de fortalecimento da indústria nacional, desenvolvimento tecnológico e aumento da competitividade, sua implementação permanece insuficientemente coordenada, o que reduz o potencial de geração de resultados estruturantes para o país.
27. A atuação articulada dessas políticas possui potencial para ampliar a qualificação dos fornecedores nacionais, estimular a incorporação de tecnologias de maior valor agregado e direcionar investimentos para segmentos estratégicos da indústria brasileira. A inexistência de mecanismos institucionais que favoreçam essa integração limita a efetividade de ambas as políticas e reduz a eficiência da atuação estatal.
28. Esse diagnóstico complementa as conclusões anteriormente desenvolvidas. A efetividade da PCL não depende apenas de boa governança, de decisões regulatórias tecnicamente fundamentadas ou de instrumentos adequados. Depende, igualmente, da capacidade de integração com outras políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, científico e tecnológico, de forma a permitir que os diversos instrumentos de intervenção estatal atuem de forma coordenada e mutuamente reforçada.
29. Estando os autos em meu Gabinete, a ANP acostou aos autos as peças 100 a 102, nas quais informa ter adotado providências voltadas ao aprimoramento do Painel Dinâmico de Investimentos de Conteúdo Local, em atenção aos apontamentos constantes do relatório preliminar de auditoria referentes à necessidade de aperfeiçoar a transparência e a qualidade das informações disponibilizadas por aquela agência reguladora.
30. As medidas comunicadas pela ANP demonstram atuação proativa daquela entidade e representam avanços relevantes em relação às deficiências identificadas pela equipe de auditoria, sobretudo quanto à ampliação da transparência, da inteligibilidade e da capacidade analítica das informações disponibilizadas aos usuários.
31. Em especial, as novas funcionalidades contemplam, em essência, os aperfeiçoamentos relacionados à extração estruturada dos dados, ao agrupamento das informações por macrogrupo e à

apresentação de indicadores percentuais e séries temporais, de maneira a enfrentar os principais pontos que motivaram a proposta de recomendação por esta Corte de Contas.

32. Não obstante, tais providências não afastam, por si sós, a pertinência da proposta de recomendação constante do item 9.4.2 do acórdão ora proposto, a qual possui escopo mais abrangente e busca promover o contínuo aprimoramento dos painéis dinâmicos de conteúdo local, com vistas ao aumento de sua clareza, transparência, utilidade analítica e facilidade de utilização pelos diversos usuários.

33. Assim, reputo mais adequado manter a recomendação, registrando-se, contudo, que a ANP já implementou parcela significativa das melhorias pretendidas, circunstância que deverá ser considerada na avaliação de seu futuro cumprimento.

34. Examinados os principais achados da auditoria, verifico que todos convergem para uma mesma conclusão: a Política de Conteúdo Local permanece como importante instrumento de desenvolvimento industrial e tecnológico, mas demanda aperfeiçoamentos em sua governança, em seus mecanismos de avaliação, na qualidade de seus instrumentos regulatórios e na articulação com políticas públicas complementares.

35. A relevância desta auditoria transcende, portanto, a simples verificação da conformidade dos atos administrativos. Trata-se de trabalho que contribui para o aperfeiçoamento de uma política pública responsável por mobilizar expressivos investimentos e capaz de influenciar, de forma significativa, a competitividade da indústria brasileira, a incorporação de novas tecnologias e o desenvolvimento econômico do país.

36. Registro, por fim, elogio à equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração pela elevada qualidade técnica do trabalho desenvolvido. A profundidade das análises, aliada à objetividade das propostas formuladas, oferece ao Tribunal importante contribuição para o aperfeiçoamento da governança de uma das mais relevantes políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento econômico e tecnológico do País.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1880/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.928/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Empresa de Pesquisa Energética; Ministério de Minas e Energia (MME); Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras); Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Planejamento e Orçamento.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Luísa Berni Mendonça dos Santos (147936/OAB-RJ), entre outros, representando o BNDES; Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (165060/OAB-RJ), entre outros, representando a Petrobras.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a efetividade da Política de Conteúdo Local (PCL) no setor de petróleo e gás natural, especialmente quanto à sua capacidade de promover o desenvolvimento da indústria nacional, fortalecer a competitividade da cadeia produtiva brasileira e ampliar os benefícios econômicos e tecnológicos decorrentes da exploração dos recursos petrolíferos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a edição da Resolução CNPE 11/2023 sem a prévia realização de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) contraria o art. 5º da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) c/c os art. 1º, § 2º, e art. 3º do Decreto 10.411/2020;

9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com fundamento no art. 4º, inciso I, c/c o art. 7º, § 3º, incisos I e II, da Resolução-TCU 315/2020, que apresentem a este Tribunal, no prazo de 180 dias, um plano de ação, contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para a implementação, visando a:

9.2.1. revisão dos objetivos estratégicos da PCL e o desdobramento desses objetivos em metas e indicadores sob a ótica da formulação SMART (específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais), dissociando os fins almejados dos instrumentos de implementação da PCL, em especial não confundindo as metas da política pública com o cumprimento dos índices de conteúdo local, de modo a sanar a inobservância do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, e a dar efetivo cumprimento às exigências de governança estabelecidas no art. 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017;

9.2.2. estruturação e implementação de metodologia para o processo de avaliação da PCL, que considere as diferenças metodológicas do processo de avaliação em relação ao processo de monitoramento e que contemple a aferição da proporcionalidade entre os custos econômicos da política pública e os benefícios auferidos, conforme exigido pelo art. 2º, § 3º, da Lei 9.478/1997;

9.2.3. realização de estudo técnico e formal, baseado em dados concretos de mercado, para o mapeamento da capacidade produtiva e tecnológica nacional da cadeia industrial fornecedora para o setor de petróleo e gás natural, conforme exigido pelo art. 2º, § 3º, da Lei 9.478/1997;

9.2.4. realização de uma Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da Resolução CNPE 11/2023, conforme o disposto no art. 13, §§ 2º e 3º, do Decreto 10.411/2020;

9.3. recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem as seguintes medidas, visando ao aumento da efetividade da PCL:

9.3.1. implementação de mecanismos permanentes de articulação interinstitucional, com participação efetiva do MDIC e outros órgãos pertinentes, à semelhança das instâncias existentes no extinto Programa Pedefor, de forma a garantir coordenação, coerência e continuidade estratégica às decisões relacionadas ao conteúdo local e à política industrial;

9.3.2. definição dos segmentos estratégicos da base industrial do setor de petróleo e gás natural que terão fomento prioritário na PCL por meio de instrumentos de incentivos, identificando os segmentos industriais de maior potencial de geração de externalidades positivas (competitividade internacional, desenvolvimento tecnológico, exportações, especificações de engenharia que favoreçam o fornecimento nacional, etc.) em cada tipo de localidade (terra e mar), fase (exploração e desenvolvimento) e macrogrupo (poços, subsea e UEPs nos blocos marítimos);

9.3.3. realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade (técnica, jurídica e econômica) da normatização e implementação de instrumentos regulatórios de incentivos em adição aos instrumentos de reserva de mercado já existentes (índices de conteúdo local), a exemplo de multiplicadores de conteúdo local para segmentos estratégicos e de unidades de conteúdo local (bonificação) que foram propostos no extinto Programa Pedefor;

9.3.4. realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade (técnica, jurídica e econômica) da normatização e implementação de instrumentos regulatórios de incentivos que visam à integração das políticas públicas PCL e PD&I, a exemplo dos instrumentos propostos pela ANP no âmbito do Potencializa E&P, em especial os instrumentos de bonificação de conteúdo local que viabilizem investimentos diretos em programas estruturantes de PD&I relacionados ao fomento e desenvolvimento de empresas brasileiras: programa de capacitação de fornecedores, programa ANP de empreendedorismo (NAVE) e outros que possam ser propostos;

9.3.5. realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para verificar a viabilidade (técnica, jurídica e econômica) da normatização e implementação de instrumento regulatório de incentivo específico, via bonificação de conteúdo local, para financiar a realização de estudos técnicos que forneçam subsídios diretos e relevantes para o aprimoramento da Política de Conteúdo Local, a exemplo de estudos para o mapeamento produtivo e tecnológico da cadeia industrial do setor de petróleo e gás natural;

9.3.6. manifestação formal da ANP em processos de AIR, de ARR e em outros estudos no âmbito da Política de Conteúdo Local, de forma a subsidiar tecnicamente os processos de avaliação e de alterações regulatórias da PCL, a exemplo do aumento dos índices de conteúdo local e da criação de novos instrumentos de incentivos;

9.3.7. viabilização, por meio de consultas, audiências públicas ou outros meios adequados, da participação da sociedade civil organizada (associações de petroleiras, associações de fornecedores industriais e demais entes interessados) nos processos de AIR, de ARR e em outros estudos no âmbito da Política de Conteúdo Local;

9.4. recomendar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote as seguintes medidas no sentido de aprimorar os seus mecanismos regulatórios e de gestão referentes à Política de Conteúdo Local:

9.4.1. estruturação de instâncias institucionais permanentes de interação e planejamento conjunto entre a Superintendência de Conteúdo Local (SCL) e a Superintendência de Tecnologia e Meio Ambiente (STM) visando à integração, ao planejamento e à coordenação conjunta da PCL e do PD&I;

9.4.2. aprimoramento dos painéis dinâmicos de conteúdo local, visando à maior clareza, inteligibilidade, transparência e utilidade analítica dos dados apresentados, reduzindo a complexidade de consulta pelos usuários;

9.5. encaminhar cópia do presente acórdão, incluindo o relatório e voto que o subsidiam, bem como o inteiro teor do relatório definitivo de auditoria, aos seguintes órgãos e entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Ministério de Minas e Energia (MME); Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ); Associação Brasileira das Empresas de Bens e Serviços de Petróleo (ABESPetro); Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) e Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás (ABPIP);

9.6. encaminhar o presente acórdão, com vistas a subsidiar os debates legislativos que repercutam nos diversos aspectos da política de conteúdo local (PCL) no setor de petróleo e gás natural, nos termos do Memorando- Circular Segecex 45/2017, às seguintes comissões legislativas:

9.6.1. da Câmara dos Deputados: Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação; Comissão de Desenvolvimento Econômico; Comissão de Indústria, Comércio e Serviços; Comissão de Minas e Energia;

9.6.2. do Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática; e

9.7. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 27/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1880-27/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral