

REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO SOB ÓTICA CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

RESTRUCTURING LOCAL CONTENT POLICY IN THE OIL INDUSTRY FROM THE CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE OF NATIONAL DEVELOPMENT

Guilherme Marinho de Araújo Mendes¹

Fabrcio Germano Alves²

RESUMO: O presente artigo tem por fim discutir a estruturação da política de conteúdo local no setor do petróleo e como esta política possui o respaldo nos objetivos constitucionais do desenvolvimento e redução das desigualdades. Dentre os objetivos fundamentais da República previstos na Constituição Federal, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais foram os pilares para a formulação da política de conteúdo local nas atividades do petróleo aplicada desde 1999, data da abertura da exploração petrolífera pelo setor privado (Rodadas de licitação). Sob a promessa de avanço tecnológico, aumento de produtividade, ampliação e competitividade da indústria nacional, melhoria na infraestrutura, criação de emprego e renda, dentre outros progressos, foi criada uma política de reserva de mercado, tentando de alguma forma repetir o sucesso de aplicação da Noruega, Reino Unido e Coreia do Sul. O estudo foi desenvolvido através do método hipotético-dedutivo, de abordagem qualitativa e a conclusão aferida foi no sentido de uma reestruturação da política de conteúdo local. Apesar dos avanços, há críticas e problemas graves identificados na formulação e aplicação, de maneira que, diante do cenário de redução da política e incertezas, é necessário repensar o modelo atual e apresentar novas propostas contemplando o que determina a Constituição Federal.

Palavras-chave: Conteúdo local. Petróleo. Desenvolvimento. Constituição Federal.

1 Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Mestrando em Cognição, Tecnologia e Instituições pela UFERSA, pós-graduado *lato sensu* em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus, Bacharel em Direito pela Universidade Potiguar. É professor substituto de Direito da UFERSA 2017-2019. guilhermemarin@outlook.com

2 Doutor em Sociedad Democrática, Estado y Derecho pela Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) – Espanha. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Direito do Consumidor e Relações de Consumo pela Universidade Potiguar (UNP). Especialista em Docência no Ensino Superior pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Graduado em Direito pela Universidade Potiguar (UNP). Professor da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Estado e Sociedade. Avaliador do INEP/MEC. fabriciodireito@gmail.com

ABSTRACT: This article aims to discuss the structuring of the local content policy in the oil sector and how this policy has or respect the constitutional goals of development and reduction of inequalities. Among the fundamental objectives of the Republic foreseen in the Constitution, national development and the reduction of regional inequalities were the pillars for a policy of local content policy applied in oil activities from 1999, given the exploitation possibility of the oil industry by the private sector (Bidding Rounds). Under a promise of technological advancement, increased performance, expansion and performance of the national industry, infrastructure improvement, job and income creation, among other advances, a market reserve policy was created, trying somehow repeated or the success of the application. The study was developed through the hypothetical-deductive method, with qualitative approach and the conclusion reached was a restructuring of the local content policy. Despite advances, there are critical and serious problems that can be applied and applied, so that, given the scenario of policy reduction and uncertainties, reimbursement or current model and presents the new versions included or excluded from the Constitution.

Keywords: Local content. Petroleum. Development. Federal Constitution.

1. INTRODUÇÃO

O início da exploração do petróleo no Brasil é marcado pelo monopólio da União e operacionalizado pela estatal “Petróleo Brasileiro S.A” (Petrobras) criada pelo então presidente Getúlio Vargas, em 03 de outubro de 1953 (SANÁBIO, 2009).

Todavia, em 1995 foi promulgada a Emenda Constitucional n° 9 a qual previa a possibilidade de atuação de empresas privadas nas atividades de petróleo e gás natural, representando a flexibilização do monopólio do Estado efetivada em 1997 através da Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo).

A abertura para a possível exploração do setor privado veio acompanhada da criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para realizar as rodadas de licitação (agente regulador do setor) e a formulação da política de conteúdo local para desenvolver a indústria nacional.

As próprias atividades do petróleo criam um conjunto de demandas as quais são atendidas pela soma da produção de diversos bens e oferecimento de diversos serviços, ou seja, uma cadeia produtiva.

Conteúdo local **é o instrumento** que garante uma participação mínima da indústria brasileira, por consequência, movimenta a economia regional e local, na fase de desenvolvimento e exploração do petróleo através do suprimento da demanda de bens e serviços das atividades relacionadas às tais fases. Trata-se de uma obrigação contratual da empresa vencedora da licitação (ANP, 2018).

Há claramente o fundamento constitucional para justificar a política de conteúdo local: os objetivos fundamentais da República quanto ao desenvolvimento nacional e redução das desigualdades regionais (via desenvolvimento regional) como disposto no art. 3°.

A cada realização, as rodadas de licitação promovidas pela ANP envolvem bilhões de reais em investimentos empregados no petróleo brasileiro. A título

ilustrativo, na 12ª Rodada de Licitações, a porcentagem do conteúdo local atingiu a média 72,61% na fase de exploração, e de 84,47% para a de desenvolvimento. De acordo com registros da ANP, no período compreendido entre 2009 e 2012, investimentos direcionados no conteúdo local totalizaram 16,3 bilhões de reais (CHAMBRIARD, 2013).

Apesar dos avanços promovidos pelas décadas de aplicação da política de conteúdo local, os fins pretendidos são questionados uma vez que estudos sobre o setor (inclusive por órgãos oficiais como TCU e Senado Federal) apontam a existência de graves problemas de competitividade (preço, prazo superior ao mercado internacional e falta de tecnologia), eficiência, insegurança jurídica e forte caráter punitivista.

Os problemas de eficiência da indústria nacional fazem as petroleiras buscarem a ANP para revisar as obrigações contraídas no contrato e evitar o pagamento das multas pelo descumprimento dos percentuais assumidos.

No âmbito da OMC, há fortes questionamentos sobre esse tipo de política intervencionista, até mesmo para evitar distorções do mercado. Em contrapartida, na seara internacional, os casos da Noruega, Reino Unido e Coreia do Sul servem como exemplo de sucesso de aplicação desse tipo política, apesar de ter sido vigente outrora, os efeitos da aplicação permitiram a consolidação da indústria nacional desses países e a competitividade em nível internacional.

A política de conteúdo local passa por constantes alterações: agora a incidência sobre a demanda é global ao invés da vasta gama de itens e subitens, os percentuais obrigacionais foram reduzidos e cada vez mais há o clamor pela possibilidade de isentar a exigência; maior flexibilidade e simplificação (ANP, 2017).

As falhas apontadas e a crise da Petrobras nos últimos anos fizeram a política de conteúdo local ser tema de debate, reflexões e revisão.

No Poder Legislativo tramita propostas de lei para positivar disciplina legal, transparente, adequada e delimitadora ao tema, diversamente do tratamento atual composto por um complexo extenso de normas editadas pelos órgãos do Executivo.

Nesse cenário, a Constituição Federal, norma suprema fruto da soberana vontade popular e projeto maior da sociedade brasileira, deve ser o Norte para solucionar os entraves verificados.

2. A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E O CONTEÚDO LOCAL

O art.177 da Constituição Federal estabelece nos incisos de I ao IV que as atividades referentes ao petróleo e gás natural (lavra e pesquisa de jazidas, refino, importação e exportação) constituem monopólio da União. Entretanto, a edição da Emenda Constitucional nº 9 de 1995 conferiu uma flexibilização neste monopólio possibilitando à União contratar empresas estatais ou privadas para exercer as atividades descritas nos incisos do art. 177 da Constituição Federal (teor do §1º deste dispositivo).

Na atualidade, a contratação envolvendo a exploração do petróleo no Brasil obedece

o regime jurídico de concessão regulamentado pela Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), ao regime de Partilha da Produção regulamentado pela Lei nº 12.351/2010, ou ao regime de cessão onerosa previsto na Lei nº 12.276/2010. O primeiro diploma trata-se do regime geral, enquanto o segundo versa sobre as áreas específicas do Pré-sal. Já o terceiro regula a cessão onerosa da União à Petrobras S.A., dispensada a licitação, de determinadas áreas contidas no Pré-sal.

O conceito legal de conteúdo local está disposto no art. 2º, inciso VIII da Lei nº 12.351 de 2010 (Lei do Pré-Sal), a saber:

Art. 2º [...] VIII – conteúdo local: 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;

Embora a lei traga um conceito parecido com uma equação matemática, Luiz Quintans (2010) aborda conteúdo local como sendo uma orientação política, um processo de estímulo com a finalidade de ampliar a capacidade de fornecimento da nacional, desenvolvendo a indústria local de bens e serviços a ponto de obter competitividade em nível internacional, renda, emprego e tecnologia no Brasil. Há uma dimensão política, um interesse estatal por trás da regulamentação imposta.

A Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/97) institui como uma das atribuições do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a criação de políticas nacionais que fomentem o desenvolvimento econômico e tecnológico por meio de Conteúdo Local. Assim está previsto no art. 2º, inciso IX e X da Lei nº 9.478/97:

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. §1º Para o exercício de suas atribuições, o CNPE contará com o apoio técnico dos órgãos reguladores do setor energético.

Impende destacar que o dispositivo que trata pontualmente da política de incremento dos índices mínimos de conteúdo local foi acrescido pela Lei do Pré-Sal (como anteriormente mencionado, em 2010). Antes da criação dessa lei não havia o inciso X, mostrando assim, uma atenção mais recente do legislador para políticas de desenvolvimento via conteúdo local. A mesma observação vale para o inciso IX, o qual institui expressamente a atribuição do CNPE para definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo e da sua cadeia de suprimento (essa atribuição também foi inserida da Lei do Pré-sal, no entanto, a Lei nº 12.490/2011, que dispõe sobre variados assuntos, deu nova redação apenas para inserir os biocombustíveis).

Por sua vez, o §1º do dispositivo citado, demonstra a necessidade de ações integradas entre o CNPE e ANP (órgão regulador) para que as políticas públicas, dentre as quais se destaca a de conteúdo local, seja algo efetivo e a finalidade de desenvolvimento seja alcançada.

A ANP é uma autarquia especial que além de possuir a atribuição de contratar e elaborar editais licitatórios (Brasil Rounds), também regulamenta e fiscaliza a indústria do petróleo, gás natural, derivados e biocombustíveis (art. 8º da lei 9.478/97).

Desde a Primeira Rodada de licitação (realizada em 1999) a ANP já insere o instituto do conteúdo local nos contratos de concessão. O compromisso que as empresas que participavam da licitação tinham com o conteúdo local servia como elemento para a ANP avaliar qual seria a melhor proposta. Até a Quarta Rodada era dessa forma: apesar de aplicar no contrato, não se exigia um percentual mínimo destinado ao conteúdo local (ANP, 2018). A exigência de uma porcentagem mínima de investimento referente ao conteúdo local só foi instituída na Quinta e Sexta rodadas de Licitações (ANP, 2018).

Em 2005, a ANP criou o Sistema de Certificação de Conteúdo Local que teve aplicação a partir da 7ª Rodada de Licitação (ainda em vigor em 2019) e está regulamentado principalmente por meio da Resolução nº 19 de 2013 (atualizada pela Resolução nº 26 de 2016).

A certificação de conteúdo local é realizada por organismos de certificação que recebem esse título após um processo administrativo de acreditação junto a ANP, nos termos da Resolução ANP nº 25/2016 (antes a certificação era regulamentada pela Resolução ANP nº 37/2007, que, embora revogada, permanece com algumas regras válidas para garantir a transição). Esse sistema visa aferir a efetivação de conteúdo local através de relatórios (emitidos pelos organismos de certificação), subsidiando a comprovação do cumprimento dos percentuais pactuados pelos contratados, no padrão descrito pela Resolução da ANP nº 27/2016. É uma forma de aferição técnica do quanto a indústria local está sendo requisitada.

Dos possíveis fundamentos que justificam essa política intervencionista, no âmbito constitucional, o objetivo fundamental do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF) e a redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, CF) fornecem respaldo para conteúdo local ser aplicado na indústria do petróleo. Uma vez que o petróleo é um bem natural da União (art. 20, IX, CF), as regras que flexibilizam o monopólio da exploração permitindo a contratação de terceiros, são regulamentadas visando forte contrapartida ao Estado e maximização dos ganhos sociais.

3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO OBJETIVO CONSTITUCIONAL (ART. 3º, II, CF) E CONTEÚDO LOCAL NO SETOR DO PETRÓLEO

Não obstante o desenvolvimento figurar um valor supremo no preâmbulo da Constituição Federal, constitui um objetivo fundamental da República (art. 3º, II, CF). Os objetivos fundamentais da República são metas que vinculam o poder estatal, com força imediata, criando um dever de atuação. Trata-se de uma missão do Estado no sentido de efetivar os objetivos republicanos de maneira eficiente através de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento (FRANÇA, 2014).

Bulos (2011) assevera que o art. 3º da Constituição Federal é original, não tem correspondência com nenhum outro preceito nas Constituições anteriores, uma ideia inédita na ordem constitucional brasileira com inspiração no modelo português (art. 9º da Constituição lusa).

A necessidade de concretude gera a reivindicação social à realização de

políticas públicas, com legitimidade constitucional, importa na prestação positiva do Estado à sociedade, uma imposição de atuação estatal (GRAU, 2010). A transformação de cenário não se dá pelo simples impulso do mercado, é preciso coordenação e condução de políticas de planejamento que viabilizem a promoção do desenvolvimento, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais (FURTADO, 2000).

Não se pode entender o fenômeno do desenvolvimento como apenas crescimento econômico. O crescimento econômico é apenas uma parcela integrante da noção de desenvolvimento: enquanto o primeiro fenômeno versa sobre aspectos quantitativos, o segundo engloba também aspectos qualitativos (GRAU, 2010). No desenvolvimento há uma elevação do nível cultural-intelectual comunitário e um processo de mudança social.

Nas Constituições anteriores, o desenvolvimento tinha estrita ligação com a ordem econômica, no entanto, na Constituição Federal de 1988 a previsão como objetivo fundamental da república resulta em abranger todas as dimensões (SILVA, 2010). Para o autor, o crescimento econômico sem justiça social não representa um real desenvolvimento, pois falta a participação do povo no fenômeno, melhoria na qualidade de vida e transformação: o desenvolvimento além do aspecto econômico (com distribuição justa), possui a dimensão social, cultural e política, cominando no contínuo incremento do bem-estar da população e participação ativa (SILVA, 2010).

Na concepção de Amartya Sen (2008), desenvolvimento é visto como liberdade. A expansão da liberdade é o principal meio para atingir o desenvolvimento, ao mesmo tempo que é o objetivo prioritário do fenômeno.

Para Sen (2008), analisar o desenvolvimento significa avaliar o alargamento da liberdade das pessoas (avaliação), já que o fenômeno depende da liberdade das pessoas (eficácia). A liberdade importa na capacidade de atuação política e econômica, condição necessária para o funcionamento da democracia em um cenário de oportunidades sociais igualitárias, equilíbrio na distribuição de renda, garantia, alimentação, saúde, educação e bem-estar social, ausência de privação (SEN, 2008).

Em contrapartida, cenários de escassez, doenças, mortes prematuras, subnutrição, pobreza, baixo índice de alfabetização, restrições na participação política, privações das potencialidades individuais caracterizam nações de baixo grau de desenvolvimento (SEN, 2008).

A política de conteúdo local tem a função de auxiliar na concretização dos objetivos constitucionais previstos especificamente nos incisos do artigo 3º da Constituição Federal, por meio de uma ação voltada para o fomento da indústria nacional com aporte ao desenvolvimento econômico e social. Esta seria a validação da política criada pela ANP (FABRÍCIO, 2014).

O Estado realiza a intervenção indireta na forma de regulamentação e fiscalização da economia, ou seja, se torna um agente normativo ou regulador para a concretização de objetivos sociais. A previsão constitucional desse tipo de intervenção está no art. 174 e do conteúdo deste dispositivo é possível extrair que a intervenção indireta ocorre de três formas: através da fiscalização, do incentivo e do planejamento (CABRAL, 2008). A política de conteúdo local no setor do petróleo foi formulada com a justificativa constitucional do desenvolvimento e assume as três dimensões de intervenção.

4. DESENVOLVIMENTO REGIONAL E CONSTITUIÇÃO: A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS (ART.3º, III, CF)

O legislador Constituinte de 1988 sistematiza sua preocupação quanto às disparidades entre as regiões brasileiras a ponto de tornar a redução das desigualdades regionais uma das finalidades primordiais. A redução das desigualdades sociais e regionais constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil como prescreve o art. 3º, III da Constituição Federal.

Em um país subdesenvolvido sempre há o contraste da coexistência de um polo rico e de um polo pobre, há a realidade de um desequilíbrio econômico e de desarticulação social. Nesse cenário, o processo de desenvolvimento implica na progressiva eliminação das desigualdades sociais, sendo algo programado e voluntário, ou seja, de programação de políticas públicas a longo prazo (COMPARATO, 1989).

O subdesenvolvimento pode ser caracterizado como um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos, uma desarticulação entre fatores de produção e o consumo não democratizado (apenas concentrado na elite, uma simples modernização). Logo, o desenvolvimento deve incrementar a eficácia do sistema social de produção, a satisfação de necessidades elementares da população e a efetivação de objetivos almejados pela sociedade (FURTADO, 2000).

O Brasil deixa muito a desejar no que tange ao desenvolvimento, mesmo sendo uma das nações mais ricas do mundo. Indicadores sociais brasileiros como saúde, educação, moradia, saneamento básico, estão consideravelmente abaixo de países com semelhante renda per capita. No Brasil, há uma extrema desigualdade de riqueza, de renda anual e de oportunidade entre brasileiros (FEIJÓ, 2007).

Não obstante a sistematização da redução das desigualdades regionais e sociais como objetivos fundamentais da República, o legislador Constituinte insere no corpo da Constituição Federal, essas reduções como um dos princípios gerais da atividade econômica, consoante o art. 170, inciso VII.

Os princípios do art. 170 consagram a chamada constituição econômica (MORAES, 2007). O princípio contido no inciso VII do art. 170 da Constituição Federal institui o dever dos atores econômicos, na atividade desenvolvidas por ele, buscar combater as desigualdades, especialmente quando o Estado designa e orienta para reduzir esse problema do país. A existência de desigualdades regionais e sociais atesta a caracterização do subdesenvolvimento (SZEZERBICKI, 2009).

O desenvolvimento regional tem como pré-condição um processo econômico com o aumento de produtividade e renda em nível local, com sustentabilidade a longo prazo (condição econômica articulada) e um processo social especializado na regionalidade (condição social e ambiental), considerando as peculiaridades culturais, históricas locais (BECKER,; WITTMANN, 2003).

Ricardo Feijó (2007) questiona como um modelo puro de livre mercado poderia chegar a um contexto de distribuição equilibrada, sendo que a desigualdade social é um processo histórico, econômico e político que se perpetua. Por outro lado, em economia mista não se deve colocar toda responsabilidade pelo combate à pobreza no setor público, devendo ser também suportada pela iniciativa privada (FEIJÓ, 2007). No caso, a regulamentação para

atingir esse objetivo social também deve recair sobre a indústria do petróleo.

A política de conteúdo local deve ser balizada pelos objetivos constitucionais de promoção do desenvolvimento equilibrado do país e de redução de disparidades regionais, através da implementação dentro de parâmetros adequados (FIGUEIREDO, 2016).

5. CONTEÚDO LOCAL, EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E A OMC

Países como Reino Unido, Noruega e Coreia do Sul são paradigmas de sucesso de aplicação da política de conteúdo local. As décadas de 1960 a 1990 foram marcadas pela intervenção do Estado no setor de petróleo com a finalidade de priorizar o fornecimento de bens e serviços pela indústria local para suprir as demandas (FORMAN, 2016).

O acúmulo de *know-how* durante a época de intervenção estatal permitiu o desenvolvimento industrial a ponto de a indústria competir a nível internacional. A política de conteúdo local permitiu que a indústria se consolidasse e atingisse o fenômeno de desenvolvimento marcado pela sustentabilidade, fortificação da infraestrutura, especialização de mão-de-obra, inovação e tecnologia. Após a década de 1990, o sentido desses países foi de reduzir a intervenção, no entanto, a indústria já estava desenvolvida (ALMEIDA, 2015).

O Brasil inicia a inserção da política de conteúdo local a partir de 1999, quando há a quebra do monopólio estatal de exploração de petróleo (ocorrida em 1997) e é feita a primeira rodada de licitação dos blocos. Quase contemporânea em relação à experiência brasileira, a Angola começa a intervenção no ano de 2000 (XAVIER, 2012).

É possível encontrar países que de forma tardia estão implementando a política de conteúdo local nas suas legislações como México, Cazaquistão e Nigéria. Entre 2010 e 2015 esses países estão exigindo percentuais mínimos de conteúdo local com a expectativa de aprender industrialmente com a exploração de petróleo e desenvolver a cadeia de fornecedores locais. Todos esses países tentam de alguma forma se inspirar nos feitos ocorridos na Noruega e demais casos de sucesso (ALMEIDA; LOSEKANN, VITTO, 2016).

No âmbito da OMC, o debate entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos sobre investimentos estrangeiros contemplam questionamentos e restrições nesse tipo de política industrial. Nos últimos anos a política de conteúdo local foi objeto de grande discussão nas instâncias nacionais e internacionais, permitindo reflexão interna sobre quais são os benefícios dessas políticas e o que elas têm agregado do ponto de vista econômico e social para o país (FIGUEIREDO, 2016).

6. DEBATES, CRÍTICAS E REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NO SETOR DO PETRÓLEO

A política de conteúdo local aplicada no Brasil gerou resultados positivos, porém, conforme aponta o Instituto Brasileiro do Petróleo - IBP na agenda prioritária 2019-2022 (2019) o modelo que exige excessivos e irrealistas níveis de obrigações com base em reserva de mercado gerou efeitos indesejados. Isso porque um modelo composto por reserva de mercado e punições se mostrou ineficaz no fomento do desenvolvimento industrial e um entrave à decisão de investimento do setor de petróleo. Em

contrapartida, as recentes reduções das exigências de conteúdo local aumentaram a atratividade dos leilões e destravaram investimentos (IBP, 2019).

O Relatório de Avaliação de Políticas Públicas Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal sobre Conteúdo Local (2017) evidencia que fatores como a crise da Petrobras, a queda da cotação do petróleo e o descumprimento dos percentuais de conteúdo local pelas petroleiras, trouxeram a política de conteúdo local para o centro dos debates. Enquanto as petroleiras (inclusive a Petrobras) pugnavam pela simplificação das regras e pela redução dos percentuais mínimos de conteúdo local, a indústria nacional de máquinas e equipamentos pede a manutenção dos percentuais mínimos por temer a queda da demanda (BRASIL, Senado Federal, 2017).

No debate, o IBP argumenta que a redução do percentual mínimo de conteúdo local seria o suficiente para destravar investimentos e trazer novas oportunidades para o Brasil, principalmente oriundo do capital estrangeiro. A FIESP (Federação das indústrias do Estado de São Paulo) e a ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos) saem em defesa da política de conteúdo local apontando dados negativos sobre a redução de percentuais de conteúdo local, como a flexibilização enfraquece a indústria local, impactos ínfimos na arrecadação e objetivo intencional de desmantelamento da política (LUMBRERAS; PIQUET, 2018).

O Relatório do Senado Federal (2017) reconhece os resultados alcançados pela aplicação da política de conteúdo local, e mesmo com a importância revelada, afirma que é preciso ajustes tendo em vista as mudanças recentes do setor e as estimativas para a próxima década. Doutra banda, admitir a necessidade de ajustes, não implica no simples corte radical através da fixação de percentuais mínimos que eliminam a efetividade da política (BRASIL, Senado Federal, 2017).

Apesar da necessidade de ajustes, a política de conteúdo local não é algo descartável, até mesmo pelo fato de ter fundamento constitucional. Nesse impasse, o que se deve ponderar é a determinação constitucional que o povo soberano determinou como plano social, sendo um desafio a revisão de uma política de forma que atenda todos os interesses e o desenvolvimento esculpido na Constituição Federal (art. 3º).

Os parâmetros de regulação agora não estão concentrados apenas no âmbito do Poder Executivo como era tradicionalmente, tipicamente no CNPE e na ANP. Projetos de lei já tramitam no congresso pretendendo mudar significativamente a regulação vigente.

6.1. CRÍTICAS

A política de conteúdo local vem sofrendo críticas no que tange às exigências de índices não compatíveis com a realidade, a normatividade complexa e falta de flexibilidade.

Durante esse tempo de aplicação foram identificados problemas dentre os quais é possível destacar: preços excessivamente elevados comparados ao mercado internacional, prazo excessivamente demorado para entregar a demanda de forma que pode afetar a atividade e comprometer cronogramas, inexistência de tecnologia suficiente ou nova tecnologia não prevista na época da licitação. Ou seja, problemas de competitividade e eficiência comparados ao mercado internacional.

Uma das bases que serviram para a formulação do Relatório de Avaliação de Políticas Públicas Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal sobre Conteúdo Local (2017, p. 37) foi o estudo analítico realizado pelo Tribunal de contas da União - TCU em 2016, o qual constatou sérios problemas:

Uma auditoria da PCL realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) apontou sérios problemas: 1. A PCL não está atrelada a uma política industrial ampla, não possui prazo de vigência definido e tem objetivos genéricos, sem metas e métricas que possam mensurar objetivamente seus resultados; 2. A metodologia de definição e acompanhamento dos índices mínimos de CL é frágil, não embasada em estudos técnicos; 3. A sistemática da PCL apresenta distorções, além de ser complexa e demasiadamente rígida; 4. Existe um alto custo decorrente da política, em função da baixa competitividade da indústria nacional; 5. A ANP ainda não regulamentou o instrumento de “waiver”, causando insegurança jurídica e falta de transparência a um setor de risco já elevado.

A auditoria do TCU também aponta que a política de conteúdo local impõe elevados custos ao setor de petróleo e gás natural (distorções no mercado e ineficiência da indústria nacional), elevado número de multas aplicadas pelo descumprimento das obrigações e ausência de prazo estipulado para a sua vigência (BRASIL, Senado Federal, 2017).

As normas instituídas pela ANP determinam que as obrigações de conteúdo local, bem como as obrigações adicionais para fins de pontuação de oferta, devem ser cumpridas integralmente. Caso haja o descumprimento, a multa pode chegar ao valor que seria necessário para atingir o percentual de conteúdo local fixado.

A dificuldade para o cumprimento dos índices de conteúdo local faz a indústria do petróleo buscar o instituto de waiver (isenção) para revisar os compromissos firmados de conteúdo local.

Segundo a Auditoria Operacional e Avaliação da Sistemática Vigente da Política de Conteúdo Local realizada pelo TCU (2016), multas estimadas podem chegar 25 bilhões de dólares até 2025 para os projetos em desenvolvimento. Tanto os investimentos quanto os riscos na área petrolífera são extremamente altos, e as possíveis multas tornam um fator considerável para aquele que pretende explorar e produzir no Brasil (BRASIL, Tribunal de Contas da União - TCU, 2016).

Somente em 2018 houve uma regulamentação específica da ANP para definir critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à isenção de cumprimento da obrigação de conteúdo local, através da Resolução ANP nº 726/2018. O art. 3º da Resolução determina que, em caráter excepcional, as hipóteses para pedir a exoneração do compromisso de conteúdo local em relação à contratação de determinado bem ou serviço são: inexistência de fornecedor brasileiro (I), propostas de fornecedores brasileiros com preços excessivos em relação a congêneres não brasileiros (II), propostas de fornecedores brasileiros com prazos de entrega excessivos em relação a congêneres não brasileiros (III), e uso de nova tecnologia, não existente no País (IV) (ANP, 2018).

A mencionada Resolução ainda traz os critérios para definir o que é preço excessivo, um processo administrativo e claramente o juízo discricionário na revisão e ajuste de novos percentuais de conteúdo local (ainda que justifique com base no interesse público). A norma em estudo teve embasamento na Resolução nº 1 de 2018 do CNPE.

Segundo dados da ANP (2018), foram realizados pedidos de isenção referentes a 285 contratos (dos cerca de 300 possíveis), relativos a 349 blocos/campos. Destes, apenas 5 foram indeferidos, 15 estão em análise e todos os outros foram aditados.

Há o reconhecimento formal estatal quanto a inadequação de como a política de conteúdo local estava sendo imposta: em 2016 foi criado o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (PEDEFOR) através do Decreto nº 8.637/2016.

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

Os mecanismos (art. 2º do Decreto nº 8.637/2016) se operam através do incentivo aos fornecedores no país especificamente via engenharia desenvolvida localmente, desenvolvimento e inovação, tecnológica geração de empregos qualificados e estimula as exportações. Bem como bonificação a consórcios ou empresas que, no exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, promovam no País.

Outro ponto problemático trazido pelo TCU (2016) foi a definição complexa e excessivamente detalhada de itens e subitens os quais deveriam ser listados com respectivas porcentagens de conteúdo local obrigatório. O contratante deve preencher uma planilha complexa e detalhada contendo itens e subitens (cada indicação tem peso diferente) comprados até atingir os percentuais estabelecidos no edital.

As exigências engessam a oferta de bens e serviços, que podem mudar ao longo do tempo, por causa da dinâmica do próprio mercado e da evolução tecnológica. Na auditoria do TCU (2016) foram relatados em entrevistas que os contratantes indicam o consumo de certos itens e subitens que não mais refletem a realidade de contratações do setor, todavia o fazem apenas para cumprir as formalidades exigidas pela licitação.

Com base neste ponto crítico, o CNPE por meio da Resolução nº 7 de 2017 aplicável a partir da 14ª Rodadas de Licitação (a partir de 2017), fixando o modelo de exigência global (não mais em itens e subitens), novos percentuais de conteúdo local, novas regras de aplicação de multas (mais brandas), porém eliminou mecanismos de “Isenção e Ajuste” (waiver).

Isso evidencia que a política de conteúdo local vem sofrendo consideráveis alterações no sentido de flexibilizar as exigências e reduzir percentuais diante dos problemas encontrados na implementação. Há a necessidade de traçar contornos da política visualizando o objetivo constitucional do desenvolvimento (art. 3º, II da CF) que dá sustentáculo à regulação.

6.2. PROPOSTAS

No período de 2017 a 2019, a política de conteúdo local está sendo revista e alterada no sentido de reduzir sua amplitude, sendo incerto como ficará a sua regulação nos

próximos anos. Resta patente repensar a configuração da intervenção estatal no setor.

Carlos Xavier Junior (2012, p. 18) analisa que na formulação de uma política de conteúdo local eficiente deve-se incluir minimamente fatores como financiamento, pesquisa e desenvolvimento, tributação diferenciada e atenção aos recursos humanos:

Ao analisar a literatura pertinente, acredita-se ainda que os princípios de uma política eficiente de CL devam incluir reflexões sobre: 1) Financiamento: deve haver acompanhamento sobre a capacidade das empresas locais de captar recursos no mercado para atuarem na indústria de petróleo e gás, podendo inclusive haver linhas de financiamento públicas específicas para tal. 2) Política ativa de P&D: as empresas devem ser incentivadas a investir em P&D de modo a gerar transbordamentos na economia que superem as eventuais perdas de externalidades com o aumento do setor petrolífero. 3) Tributação: os tributos pagos ao longo da cadeia pelos insumos nacionais devem criar situação no mínimo idêntica entre os bens nacionais e estrangeiros, dado que haja disponibilidade de capital, tecnologia e interesse das firmas locais. 4) Recursos humanos: devem ser implementadas políticas de formação e capacitação de mão de obra qualificada para atuar nos projetos de E&P, seja nas empresas petrolíferas, seja em suas fornecedoras, de modo a maximizar as externalidades advindas do processo de aprendizagem envolvido na atividade petrolífera em expansão, além de gerar empregos para a mão de obra nacional.

Como proposta, o Estado pode conferir incentivos fiscais para aqueles que cumprem as exigências de conteúdo local, permitindo a isenção ou redução de tributos diretamente ao atendimento das metas da política.

Como forma incentivadora, também poderia ser pensada linha de crédito diferenciada destinada àquelas empresas que cumprem as exigências firmadas nas cláusulas de conteúdo local, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A criação do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtivo, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (PEDEFOR) pode abarcar a viabilidade dessas propostas.

A política de conteúdo local está sendo posta através de decretos, regulamentos e contratos, sendo “um verdadeiro monólogo do Poder Executivo” (BRASIL, Senado Federal, 2017, p. 41). O conjunto normativo é praticamente infralegal, sem possuir densidade suficiente para a definição de uma política de conteúdo local. São duas perspectivas: por um lado há a facilidade de alteração e conseqüente acompanhamento dinâmico das mudanças políticas, sociais, tecnológicas e negociais; por outro lado, regras mais estáveis como a lei, proporcionam maior previsibilidade em uma atividade que é desenvolvida por décadas (BRASIL, Senado Federal, 2017).

Assim, há a necessidade de achar um ponto de equilíbrio entre adaptabilidade e densidade normativa. É necessário existir segurança jurídica para atrair investimentos, previsibilidade da norma para operar, inclusive abrindo o seguinte questionamento: quais são os limites dessa política?

O Relatório do Senado Federal sobre conteúdo local (2017, p. 40) conclui a partir das diretrizes que tratamento legal do tema deveria se pautar:

Questões importantes devem ser postas quanto à definição de um marco legal, a exemplo: Ela terá caráter punitivo ou de incentivos? Percentuais mínimos de conteúdo local devem ser definidos pela via legal ou em sua regulamentação? A

efetividade permanece caso sejam definidos apenas índices globais ou é necessário definir subíndices? Qual a métrica a ser utilizada? Essa métrica é efetiva para garantir a implementação de uma política industrial? Como definir a governança de forma a impedir que interesses diversos desviem os objetivos da política?

O ano de 2017 foi um marco para repensar a política de conteúdo local, uma vez que foi nesse ano que houve efetivamente mobilizações dentro do Poder Legislativo para dar tratamento legal ao tema.

Em destaque temos o Projeto de Lei do Senado nº 218, de 2017, o qual procura dotar a política de conteúdo local de diretrizes e objetivos para atingir as metas que se destina: o projeto de lei fixa percentuais mínimos globais (70% para etapa de exploração e 75% na etapa de desenvolvimento), elenca de forma simplificada os bens e serviços, veda o uso do conteúdo local como critério de julgamento da seleção da melhor oferta nos processos de licitação, legaliza o waiver (se inexistente fornecedor nacional, preço e prazo excessivo comparado ao mercado internacional, e ausência de tecnologia) e prevê multa administrativa de 30% (trinta por cento) até 60% (sessenta por cento) do valor não realizado do conteúdo local mínimo (BRASIL, Senado Federal, 2017).

Por sua vez, na Câmara dos Deputados há o Projeto de Lei nº 9.302/2017 que propõe fixar percentuais globais no mínimo de 18% para fase de exploração, e para fase de desenvolvimento 25% para serviços e 40% para bens (com três áreas específicas: construção de poço, unidade estacionária de produção e sistema de coleta e escoamento), quando tratar do regime de partilha de produção. Exploração sob o regime de concessão, se em terra, percentual global de 50% tanto na fase de exploração como na fase de desenvolvimento (seja bens ou serviços); se o bloco é situado no mar, percentual mínimo global de 18% na fase de exploração e variação entre 25% e 40% (a depender das áreas específicas citadas) para fase de desenvolvimento. O percentual oferecido durante a licitação não é adotado como critério para vencer a disputa (BRASIL, Câmara dos deputados, 2017).

A multa prevista no Projeto de Lei nº 9.302/17 depende do percentual não atingido. Se o percentual de conteúdo local não realizado for inferior 65% do valor oferecido, a multa será de 60% sobre o valor do conteúdo local não-realizado. Se o percentual de conteúdo local não realizado for igual ou superior a 65% do valor oferecido, a multa será crescente, partindo de 60% e atingindo 100% do valor do conteúdo local oferecido, no caso de o percentual de conteúdo local não-realizado ser de 100%. Não há previsão para exoneração da obrigação (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2017).

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 7.401/2017 que tramita na Câmara de Deputados determina que o contratado deverá cumprir conteúdo local global não inferior a 30% (trinta por cento) para a fase de exploração e não inferior a 50% (cinquenta por cento) em cada etapa de desenvolvimento da produção. O Projeto prevê ainda a possibilidade do Poder Concedente exigir o cumprimento de conteúdos locais específicos para sistemas, subsistemas e itens, adicionalmente ao cumprimento dos conteúdos globais (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2017).

O Projeto de Lei nº 7.401/2017 permite a exoneração (waiver) nas mesmas condições Projeto de Lei do Senado nº 218/2017: se inexistente fornecedor nacional, preço e prazo excessivo comparado ao mercado internacional, e tecnologia não ofertada com conteúdo local.

Neste projeto as multas são calculadas sobre o valor monetário descumprido, aplicando-se o percentual de 50% (cinquenta por cento), caso o descumprimento do conteúdo local seja inferior a 60% (sessenta por cento); e, caso seja maior que 50% (cinquenta por cento), proporcionalmente ao percentual de descumprimento do conteúdo local superior a 60% (sessenta por cento) até o limite de 100% (cem por cento) (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2017).

O processo legislativo procura trazer a transparência e objetividade quanto às regras e o impacto da regulação, bem como permitir o diálogo de diversos setores na construção de uma norma unificada.

Outra questão levantada pelo Relatório do Senado Federal (2017) foi a dúvida se a política de conteúdo local tem prazo definido ou não, cuja indefinição expressa gera incertezas para o setor do petróleo e a indústria local, além de gerar problemas na competitividade. Parece ser mais adequado fixar prazo ao invés de deixar a vigência indefinida, posto que objetiva que indústria local alcance o grau de competitividade igualitária no mercado após o período de proteção legal conferida pela política.

No que tange à ausência de prazo definido de vigência da política de conteúdo local, dois pontos devem ser levados em consideração: a reserva de mercado impacta na (in) eficiência da indústria e, ainda que seja atingida a eficiência pretendida, a proteção estatal pode gerar um lucro excessivo em detrimento da sociedade, captura de renda (BRASIL, Tribunal de Contas da União – TCU, 2016).

Por fim, é interessante pensar na criação de um instituto semelhante a um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) aplicável ao setor, com o fito de não aplicar sumariamente multas e punições, permitindo o diálogo e a busca para adequação de efetividade. Isso porque o Termo de Ajuste de Conduta é um modo pelo qual o autor da infração tem uma nova oportunidade para cumprir as obrigações estabelecidas, em função da não aplicação da penalidade, sempre visando atender o bem maior do objeto do acordo, rápido e eficaz para solução do problema, evitando desgaste (FONTES; SOUZA, 2007).

7. CONCLUSÃO

O desenvolvimento é um fenômeno complexo que permeia diversos âmbitos da vida social (desde a parte cultural, intelectual, infraestrutura até a liberdade, por exemplo), muito além apenas do aspecto econômico e temporário, sendo um objetivo fundamental da República brasileira (art. 3º da CF) com necessidade de concretização. A Constituição Federal não aborda mandamentos, direitos, palavras, expressões em vão: é o projeto de sociedade, guia que vincula a atuação de todos.

A flexibilização do monopólio da União no que tange às atividades relacionadas ao petróleo veio acompanhada de uma regulamentação que também pudesse impactar no desenvolvimento social. A inspiração internacional, especialmente a norueguesa, serviu de espelho para a formulação de uma política energética que contribuísse no desenvolvimento da indústria e reflexos sociais como preceituado na Constituição Federal, o estímulo ao conteúdo local (em que pese o questionamento dessa política intervencionista no âmbito da OMC).

Inicialmente, logo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 9 de 1995, veio a disciplina da Lei nº 9.478/1997 a qual criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Bicombustíveis (ANP), órgãos essenciais para a regulamentação e formulação da política do setor. O instituto jurídico do conteúdo local foi gradualmente ganhando contornos ao longo do tempo, a cada exigência nas rodadas de licitação promovidas pela ANP.

A cada rodada licitatória, o conteúdo local foi sendo mais estruturado como uma política industrial e com expansão de suas dimensões. O que antes era opcional, apenas mais um critério para vencer a licitação, foi tornando-se obrigatório e com percentuais mais elevados. A Lei nº 12.276/2010 apesar de ter o principal escopo de regulamentar o Pré-sal, consolida o conteúdo local, conceituando legalmente o instituto e determinando como atribuição do CNPE o incremento dos índices mínimos de conteúdo local (com apoio da ANP).

A regulamentação do setor, sobretudo de conteúdo local, foi tornando-se mais complexa, por exemplo, com o Sistema de Certificação.

Independente da consolidação de uma política industrial e a vigência da normatividade que a embasa, é necessário verificar os resultados colhidos da implementação, a eficiência da regulação estatal sem perder de vista o objetivo pretendido. No que diz respeito aos ditames constitucionais e a noção de desenvolvimento discutida, a política de conteúdo falha quando a blindagem regulatória permite que a indústria pratique preços elevados, com maior demora no prazo de entrega e atraso tecnológico frente aos concorrentes internacionais. São problemas de competitividade identificados não só pelo setor que diariamente sente a rigidez da regulamentação, mas por um órgão oficial da União, como o TCU, por meio de uma auditoria técnica.

Não obstante, os problemas estruturais como falta de prazo de vigência, ausência de regulamentação por meio de lei específica e caráter essencialmente punitivista devem ser sanados para que o objetivo de desenvolvimento social não seja desvirtuado, representando uma proteção arbitrária de grupos atuantes na indústria.

A estruturação devida de uma política industrial passa pela avaliação dos resultados da implementação, identificação dos problemas e reformulação objetivando o aprimoramento conforme o propósito intencionado. Nesse contexto, a reestruturação da política de conteúdo local para incluir incentivos para cumprimento de regras e metas ao invés apenas de punição em caso de descumprimento, normatividade clara e simples, prazo de vigência definido, alternativas para readequação de cumprimento ao invés de apenas aplicação de multa como opção (TAC) e em *ultima ratio*, a possibilidade de isenção ou renegociação caso comprovadamente a indústria nacional não tenha a capacidade de suprir a demanda com eficiência. Esse conjunto de reestruturações passa por um tratamento legal da matéria.

A reestruturação não pode deixar a margem as políticas voltadas para a melhoria da competitividade da indústria nacional, sendo importante iniciativa o PEDEFOR criado em 2016. Se o objetivo real é o desenvolvimento da indústria nacional e a longo prazo a competição em nível internacional, o problema não está em cumprir formalmente os percentuais de consumo de conteúdo local, mas como indústria nativa está suprindo as demandas do setor. Isso pode culminar no foco estratégico de setores específicos que serão o ponto forte do Brasil e referência no mercado global (o que implica em desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação), diversamente do atual modelo de suprimento

das mais variadas demandas do mercado interno por força de imposição estatal.

Não basta a realização de alterações mínimas e frequentes (o que gera insegurança jurídica) para tentar dar viabilidade de uma política industrial como está sendo posta. A reestruturação da política de conteúdo local como uma política industrial com bases densas, se torna eficaz ferramenta em prol do desenvolvimento objetivado pela Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. **Nota técnica nº 020/2018/SCL**. Aferição de Conteúdo Local na etapa de desenvolvimento da fase de produção. 2018. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-20-2018-sim.pdf>. Acesso em 10 ago. 2019.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. **Resolução nº 19 de 2013** - Certificação de Conteúdo Local. DOU 17.6.2013 Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2013/junho&item=ranp-19--2013>. Acesso em: 02 set. 2019.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. **Resolução ANP nº 25/2016** - Acreditação de Organismos de Certificação de Conteúdo Local. DOU 8.6.2016. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2016/junho&item=ranp-25--2016>. Acesso em: 02 set. 2019.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. **Resolução da ANP 27 de 2016** - Relatórios de Conteúdo Local. DOU 17.6.2016. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2016/junho&item=ranp-27--2016>. Acesso em: 02 set. 2019.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. **Resolução ANP 726/2018 - DOU 12.4.2018 - republicada DOU 16.4.2018 - retificada DOU 16.4.2018**. Estabelece os critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à Isenção de cumprimento da obrigação de Conteúdo Local. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2018/abril&item=res-726-2019>. Acesso em: 02 set. 2019.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. **Brasil 14ª Rodada**: licitações de petróleo e Gás. 2017 Disponível: http://www.anp.gov.br/images/Palestras/Seminario_Juridico14/CCL_Apresenta%C3%A7ao_R14_21072017.pdf. Acesso em: 02 set. 2019.

ALMEIDA, Edmar de; LOSEKANN, Luciano; VITTO, Adrian Clavijo. **Custos e benefícios da atual política de conteúdo local**. Rio de Janeiro: Cooperação e Pesquisa IBP - UFRJ, 2016. Disponível em: https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/09/2016_TD_Custos-e-Benef%C3%ADcios-da-Pol%C3%ADtica-Conte%C3%BAdo-Local.pdf. Acesso em: 15 maio 2019.

ALMEIDA, Raquel Filgueiras de. **Políticas de conteúdo local e setor para-petroleiro: uma análise comparativa entre Brasil e Noruega**. Mestrado (Pós-graduação em Planejamento Energético), COPPE da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.637, de 15 de janeiro de 2016**. Institui o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8637.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010**. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112276.htm. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 218, de 2017**. Dispõe sobre o conteúdo local obrigatório nas aquisições de bens e serviços para as atividades, em todos os regimes, de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e dá outras providências. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidada-nia/visualizacaomateria?id=129960>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Projeto de Lei 9.302/17**. Estabelece a política de conteúdo local para as atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2165807>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Projeto de Lei 7.401/17**. Estabelece a política de conteúdo local para as atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2129296>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório nº - CAE, 2017** – Conteúdo local nos setores de petróleo e gás natural, telecomunicações, defesa e transportes. Brasília, 2017. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/d8ae46a5-255a-431a-b4ca-1e218962e4cf>. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Auditoria Operacional**. Avaliação da Sistemática Vigente da Política de Conteúdo Local. Análise das Implicações e dos Impactos da Ausência de Regulamentação do Instrumento de Waiver. Determinações e Recomendações. Processo: TC 030.511/2015-1. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/KEY:ACORDAO-COMPLETO2101076/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse. Acesso em: 3 maio 2019.

BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz (org.). **Desenvolvimento Regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz. EDNISC, 2003.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CABRAL, Indhira de Almeida. **Normas tributárias indutoras na concretização do princípio constitucional da redução das desigualdades sociais e regionais**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Rio Grande do Norte: 2008.

CHAMBRIARD, Magda. **Perspectivas para o setor de óleo e gás brasileiro e as rodadas de licitações da ANP**. ANP, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: BRASILIENSE, 1989.

FABRÍCIO, André Rodrigues. **O objetivo constitucional de desenvolvimento e o instrumento jurídico normativo do conteúdo local na indústria do petróleo**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Rio Grande do Norte: 2014.

FEIJÓ, Ricardo. **Desenvolvimento Econômico**: modelos, evidências, opções políticas e o caso brasileiro. São Paulo: Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, Natália. **Acordo TRIMS**: flexibilização ou não? Política de conteúdo local, processo produtivo básico (PPB) e os desafios para a indústria brasileira e a integração latino-americana. Brasília. UniCEUB, Revista de Direito internacional, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/download/3943/pdf>. Acesso em: 07 de set. 2019

FORMAN, John. **Conteúdo local na indústria do petróleo e gás no Brasil**. São Paulo: FGV, 2016. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19216/John%20Forman_agosto2016.pdf. Acesso em: 15 maio 2019

FRANÇA, Phillip Gil. **Objetivos fundamentais da República, escolhas públicas e políticas públicas**: Caminhos de Concretização dos Benefícios Sociais Constitucionais. 1ed. Curitiba: Clássica Editora, 2014, v. 25, p. 230-244. Disponível em: <http://www>

publicadireito.com.br/artigos/?cod=534488729ab74ff0. Acesso em: 15 maio 2019.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. São Paulo: Malheiros. 2010.

IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis. **Agenda prioritária da indústria de petróleo, gás e biocombustíveis 2019-2022**. Rio de Janeiro: IBP, 2019. Disponível em: <http://ibp-5.rds.land/agenda-da-industria-2019-2022-petroleo-gas-e-biocombustiveis>. Acesso em: 15 maio 2019.

LUMBRERAS; Marlúcia Junger, PIQUET, Rosélia. **Avanços e retrocessos na Política de Conteúdo Local brasileira**. Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XVI, nº 60 – agosto / 2018. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2018/08/Ucam-Boletim-Artigo-1.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas 2007.

QUINTANS, Luiz Cezar P. **Direito do Petróleo**: Conteúdo Local. Rio de Janeiro: IBP/Freitas Bastos, 2010.

SANÁBIO, Mariana Frias. **Modelos de exploração de petróleo**. PUC: Rio de Janeiro, 2009

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Demétrius Coelho; FONTES, Vera Cecília Gonçalves. Compromisso de Ajustamento de Conduta. **Revista Jurídica da UniFil**, ano IV, n. 4, 2007.

SZEZERBICKI, A. S. **Os princípios gerais da atividade econômica brasileira: avanços e efetividade desde a Constituição Federal de 1988**. Eptic On-Line (UFS), v. XI, p. 01, 2009. Disponível em: <http://eptic.com.br/wp-content/uploads/2014/12/textdisc6.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

XAVIER, Carlos Eduardo Ramos. **Políticas de conteúdo local no setor petrolífero**: o caso brasileiro e a experiência internacional. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16369. Acesso em: 15 maio 2019.

Recebido em: 22 de julho de 2019. Aprovado em: 3 de setembro de 2019.
--