

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.701/2011-9

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Ministério das Minas e Energia (MME) (vinculador).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. FISCALIZAÇÃO DE CONTEÚDO LOCAL. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

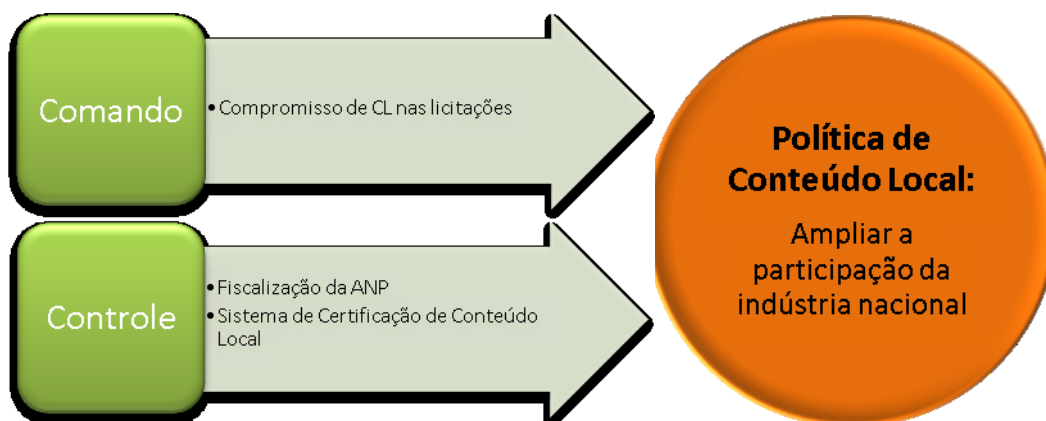
RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, instrução lavrada no âmbito da 1ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação (Sefid-1) (peça 37), que contou com a anuência do diretor responsável e do titular da unidade técnica (peças 38 e 39).

1. Introdução

1. *As análises realizadas neste trabalho consideraram que as atividades de fiscalização de conteúdo local (CL) da ANP têm impacto direto nos resultados da política de CL, haja vista o método de gestão adotado, baseado no comando e controle (Figura 1).*

Figura 1 – Política de conteúdo local



Fonte: Elaboração própria.

2. *Por essa razão, nesse primeiro momento, não se optou por avaliar a política de CL em seus aspectos mais gerais, mas sim o desenvolvimento da fiscalização atribuída à ANP, e operacionalizada pela sua Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL).*

3. *Com isso, foram analisados os procedimentos de fiscalização e os esforços na implementação das regras e atividades de conteúdo local, destacando dentro dessas análises a estrutura e os desafios da agência.*

4. *Conforme disposição da Lei 12.351/2010, conteúdo local é 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”, ou seja, a parcela do investimento de um empreendimento em bens e serviços nacionais.*

5. *De acordo com a nota técnica da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) – Nota Técnica/ONIP nº 02/2005 (peça 63), a indústria brasileira chegou a atender, de forma pontual, parcela significativa das compras diretas de materiais utilizados no país, graças a programas de capacitação e qualificação de fornecedores desenvolvidos pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e ao processo de substituição de importações ocorrido até o final da década de 80.*

6. *Ainda segundo a referida nota técnica, um estudo promovido pela ANP em 1999 apontou uma capacidade da indústria nacional em atender a 60% da demanda por bens e serviços na construção de um sistema de produção petrolífera no mar.*

7. *Assim, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento e incrementar a participação da indústria nacional nas atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (E&P), desde a primeira rodada de licitação para a concessão de atividades de E&P, os editais incluem como critério de julgamento o compromisso com aquisição local de bens e serviços.*

(omissis)

Objetivos e escopo

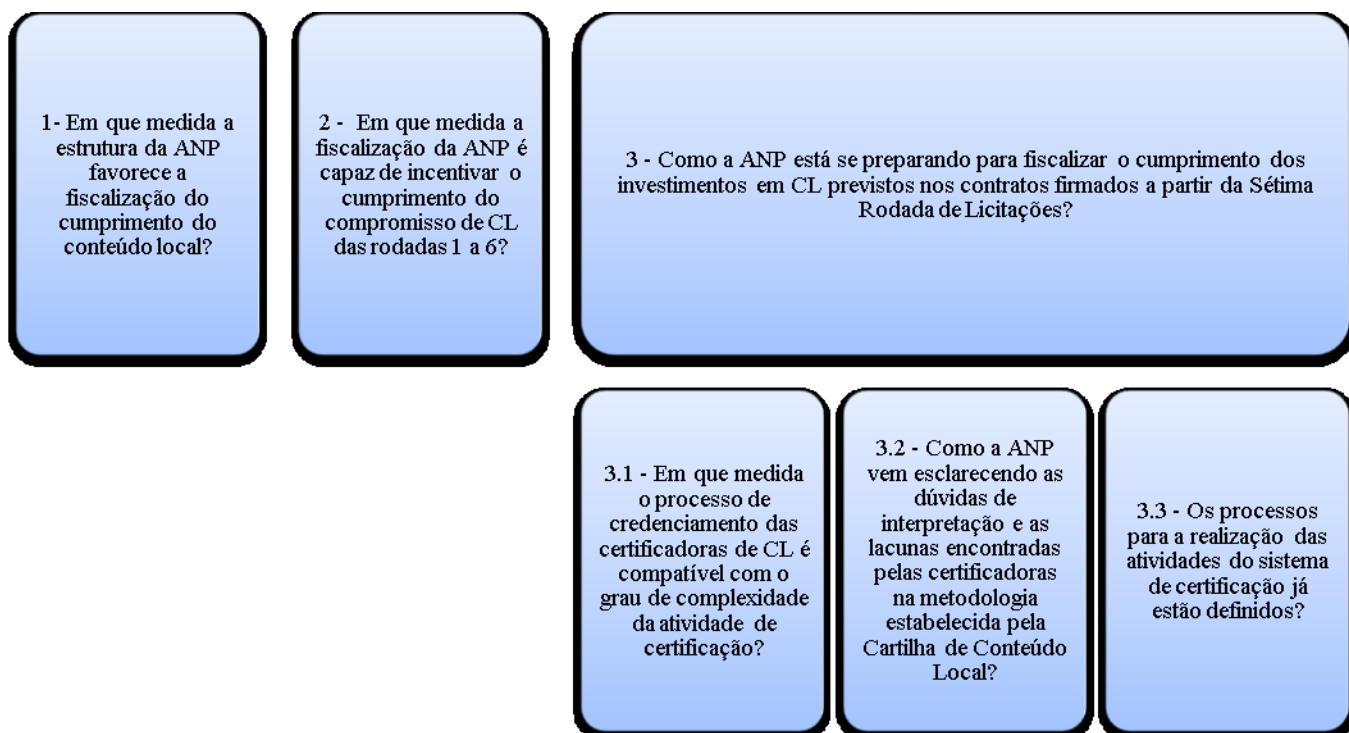
11. *A política de conteúdo local para o setor de petróleo e gás natural é refletida nos contratos de exploração e produção regulados pela ANP. A agência reguladora é responsável por fiscalizar o cumprimento do compromisso das empresas concessionárias com os percentuais de investimentos locais executados na aquisição de bens e serviços na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento, conforme definidos nos contratos de concessão. A aferição do cumprimento dos percentuais contratuais de CL deve ocorrer com base em metodologia definida em normas regulatórias editadas pela ANP. Ao longo do tempo, entre a primeira e a décima rodada de licitação de blocos as regras de CL tiveram significativas alterações que resultaram em diferentes formas de medição do cumprimento de CL nos investimentos realizados pelas empresas concessionárias.*

12. *Diante do compromisso assumido pelas concessionárias na licitação e no contrato, torna-se relevante verificar como a fiscalização da ANP opera para aferir o cumprimento das cláusulas de conteúdo local nos contratos firmados com as concessionárias, quais metodologias têm sido aplicadas e se a fiscalização da agência permite aferir o cumprimento do compromisso contratual de CL.*

13. *Buscou-se, então, avaliar três macro-aspectos na atuação da agência: (1) a estrutura da agência para a fiscalização de CL; (2) os procedimentos utilizados para fiscalizar os contratos oriundos das rodadas de 1 a 6; e as medidas adotadas no sentido de delinear os procedimentos necessários para fiscalizar os contratos a partir da rodada 7, tendo em vista a grande mudança no método de aferição de CL.*

14. *Assim, foram identificadas três questões e três subquestões para orientar os exames de auditoria, conforme apresentado na Figura 2.*

Figura 2 – Questões de auditoria



Fonte: Elaboração própria.

Critérios

15. Os critérios gerais utilizados para fundamentar a caracterização dos achados de auditoria foram o Regimento Interno da ANP (Portaria 69, de 6 de abril de 2011); as resoluções ANP 36 a 39 de 2007, que aprovam os regulamentos (6 a 9/2007) do sistema de certificação de conteúdo local; os princípios da isonomia, da transparência e da motivação; além das Notas Técnicas 1 e 4/2011/CCL (peças 64 e 65).

16. Na análise dos processos de fiscalização de conteúdo local realizadas pela ANP, utilizou-se como critério itens do Manual de Auditoria do CFC/CRCs, já que os procedimentos de fiscalização de conteúdo local em muito se assemelham a auditoria contábil.

17. Neste trabalho **considerou-se como processo de fiscalização aqueles em que há análise de documentos** para verificação das informações declaradas pelos concessionários, e não aqueles em que são realizadas apenas conferências de saldos para reconhecimento e adoção de dados declaratórios.

18. Para a avaliação dos procedimentos de credenciamento de entidades certificadoras, foram adotadas como critério as boas práticas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) e a norma ABNT/ISO/IEC GUIA 65/1997 (peça 59).

Metodologia

19. Durante a etapa de planejamento, foram executadas pesquisas na legislação, na bibliografia, nas páginas eletrônicas institucionais e em documentos obtidos junto ao Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Foram realizadas reuniões com gestores desses órgãos, além de outros atores envolvidos, a saber: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (IBP) e ABS Group, empresa certificadora credenciada pela ANP.

20. Com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre o assunto, bem como para identificar as áreas que poderiam demandar um aprofundamento da investigação, foram desenvolvidas, ainda, as seguintes técnicas de diagnóstico de auditoria:

- a) Análise SWOT, na qual foram levantadas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças no que tange às atividades de fiscalização de CL pela ANP;
- b) Análise Stakeholder, para identificar os atores envolvidos e interessados na fiscalização de CL;
- c) Mapa de processos de credenciamento e auditoria de certificadoras, para compreender os processos de trabalho e identificar lacunas, sobreposições e falhas no fluxo de trabalho.

21. Além disso, devido à complexidade e especificidade dos temas a serem abordados, foi realizada visita exploratória na agência com o objetivo de conhecer as principais atividades da fiscalização, o trabalho desenvolvido pela CCL e as principais dificuldades enfrentadas pelos gestores e equipe técnica.

22. A partir dos diagnósticos realizados, foi possível a identificação das principais fragilidades dos processos de trabalho, como a demora na instituição de unidade dedicada à fiscalização de CL, a ausência de manuais de procedimentos, a não utilização de técnicas de auditoria nos processos de fiscalização, a falta de definição de critérios para credenciamento, entre outras.

23. Com base nas deficiências identificadas e seus respectivos riscos, foi elaborada Matriz de Planejamento, contendo definições dos procedimentos a serem aplicados na fase de execução.

24. Na etapa de execução da auditoria, foram definidas como estratégias metodológicas a realização de pesquisa documental, incluindo análise de processos físicos de fiscalização e credenciamento, entrevistas com gestores e equipe técnica da ANP, análise de dados dos blocos disponíveis para fiscalização.

25. Foram realizadas, também, entrevistas com duas empresas certificadoras, com o objetivo de avaliar o relacionamento e os meios de comunicação com a ANP.

26. A Matriz de Achados foi apresentada em painel de referência, no dia 27 de outubro de 2011, e contou com a participação de gestores técnicos do MME e da ANP, além de auditores da Sefid-2 e de representante do gabinete do ministro-relator. A reunião teve como objetivo o debate e a validação dos achados de auditoria.

2. Visão geral

27. O início da implementação da política de conteúdo local ocorreu com a primeira rodada de licitações, em que o edital, de 30 de abril de 1999, estabeleceu o compromisso de aquisição local de bens e serviços como critério de julgamento das propostas, com peso de 15%. Todos os editais publicados desde então mantiveram esse critério, que, entretanto, sofreu alterações de pesos, limites e métodos de cálculo e comprovação, ao longo do tempo. Os demais critérios para definição da nota final são o Bônus de Assinatura e Programa Exploratório Mínimo (PEM).

28. Nas rodadas de 1 a 4 (1999 - 2002), o compromisso de aquisição local de bens e serviços, como critério de julgamento das propostas, teve peso equivalente a 15%, somando-se as fases de exploração e desenvolvimento (pesos 3% e 12%, respectivamente). Não houve exigência de valor mínimo, tendo sido estabelecido o valor máximo para fins de pontuação.

29. Nas rodadas 5 e 6 (2003 - 2004), foi exigido conteúdo local mínimo para as fases de exploração e desenvolvimento, de acordo com a qualificação exigida para o operador, conforme Tabela 1. Além do valor mínimo estabelecido, foram considerados na pontuação compromissos adicionais específicos para determinadas operações. Nestas rodadas, o peso do Conteúdo Local passa a 40%, sendo 15 na etapa de exploração e 25 na de desenvolvimento.

Tabela 1 – Percentuais mínimos obrigatórios de Conteúdo Local nas rodadas 5 e 6, para blocos localizados em mar

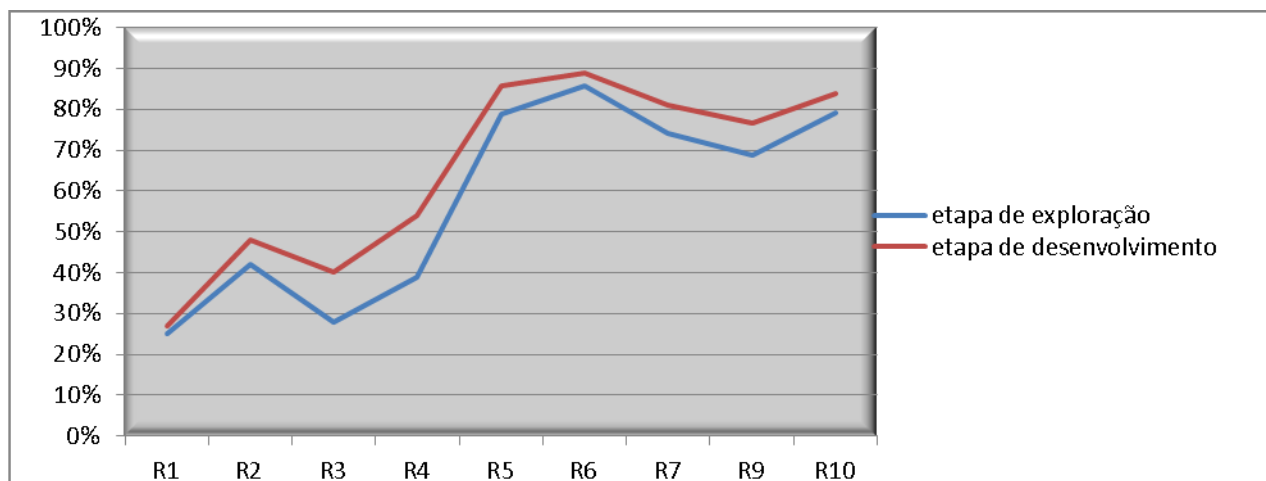
Qualificação operacional requerida pelo bloco	Fase de Exploração	Fase de Desenvolvimento
A	30%	30%
B	50%	60%
C	70%	70%

Fonte: Edital ANP de licitações para a outorga dos contratos de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, de 2 de julho de 2003 (Quinta Rodada de Licitações).

30. Para os blocos localizados em terra, não houve previsão de percentuais mínimos, sendo computados os percentuais de Conteúdo Local como compromisso adicional.

31. O peso do conteúdo local passou a 40% nessas rodadas, de forma que este item tornou-se determinante para o julgamento das propostas. Assim, observou-se um crescimento do lance médio dos compromissos de CL. Enquanto nas rodadas iniciais os lances dificilmente ultrapassavam 50%, nas rodadas 5 e 6 as ofertas aproximaram-se de 90%, como observa-se no Gráfico 1.

Gráfico 1 – CL médio ofertado por rodada de licitação



Fonte: Elaborado com dados de ANP, 2010.

32. Nas rodadas 7 a 10 (2005 - 2008), foram definidos limites mínimos e máximos de acordo com a localização do bloco, para efeitos de pontuação das ofertas nas fases de exploração e desenvolvimento. Como pode-se observar na Tabela 2, passou-se a considerar a localização dos blocos segundo quatro critérios: em terra, em águas rasas com lâmina de até 100 metros, em águas rasas com lâmina entre 100 e 400 metros e em águas profundas.

Tabela 2 – Percentuais de investimentos locais mínimos e máximos a serem pontuados na ofertas

Localização do Bloco	Fase de Exploração		Etapa de Desenvolvimento	
	Mínimo (%)	Máximo (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)
Águas Profundas $P^* > 400 \text{ m}$	37	55	55	65
Águas Rasas $100 \text{ m} < P^* \leq 400 \text{ m}$	37	55	55	65
Águas Rasas $P^* \leq 100 \text{ m}$	51	60	63	70
Terra	70	80	77	85

* P = profundidade em metros

Fonte: Edital ANP de licitações para a outorga dos contratos de concessão – Disposições aplicáveis às atividades de: exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural em blocos com risco exploratório, de 13 de outubro de 2006 (Oitava Rodada de Licitações).

33. Para cada localização do bloco há uma planilha definindo o percentual mínimo de cada item e subitem (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**) nas fases de exploração e desenvolvimento. O percentual global é calculado a partir dos percentuais dos itens e subitens ponderados pelos respectivos pesos. O peso de cada item ou subitem deve ser proposto pelo licitante, com base no custo total do empreendimento. O percentual global de conteúdo local teve peso 20%, sendo 5% na fase de exploração e 15% na fase de desenvolvimento.

34. Além da especificação de compromissos parciais (por itens e subitens), da criação de faixas limitadas de ofertas e redução do peso do item CL no julgamento da licitação, o edital da rodada 7 alterou a forma de aferição e comprovação de CL. A nova metodologia foi posteriormente regulamentada pela agência por meio de resoluções. Foi instituído, assim, o Sistema de Certificação de Conteúdo Local, que trouxe consigo a necessidade de desenvolvimento de diversas atividades novas para a ANP, como veremos no capítulo 0.

Fiscalização

35. De acordo com a Lei do Petróleo (Lei 9478/1997, art. 8º, VII), a ANP tem a atribuição de fiscalizar as atividades da indústria do petróleo, bem como aplicar sanções administrativas, previstas em lei, regulamento ou contrato. Assim, é de responsabilidade da agência a fiscalização do cumprimento dos compromissos de CL previstos nos contratos de concessão e a aplicação de sanções, quando do seu descumprimento.

36. Convém ressaltar que a fiscalização de CL tem por finalidade não apenas identificar e punir não conformidades, mas também gerar expectativa de controle, criando incentivos ao alcance dos percentuais acordados. Já que o compromisso de CL é critério de julgamento na licitação, o não atendimento desse compromisso fere a competitividade do processo licitatório. Dessa forma, a definição clara das regras e a acurácia da fiscalização são instrumentos importantes para a eficácia da política de conteúdo local.

37. O processo de fiscalização é instituído tendo em vista a ocorrência de fato gerador, que pode ocorrer em virtude da devolução do bloco, do final da fase exploração (declaração de comercialidade), ou do final da etapa de desenvolvimento (marca o início da produção comercial). Desse modo, com a ocorrência do fato gerador, o bloco torna-se elegível para a fiscalização, como indicado na Figura 3.

Figura 3 – Cadeia da Indústria do Petróleo (Etapas do Upstream) e Fatos Geradores para Fiscalização (FGF)

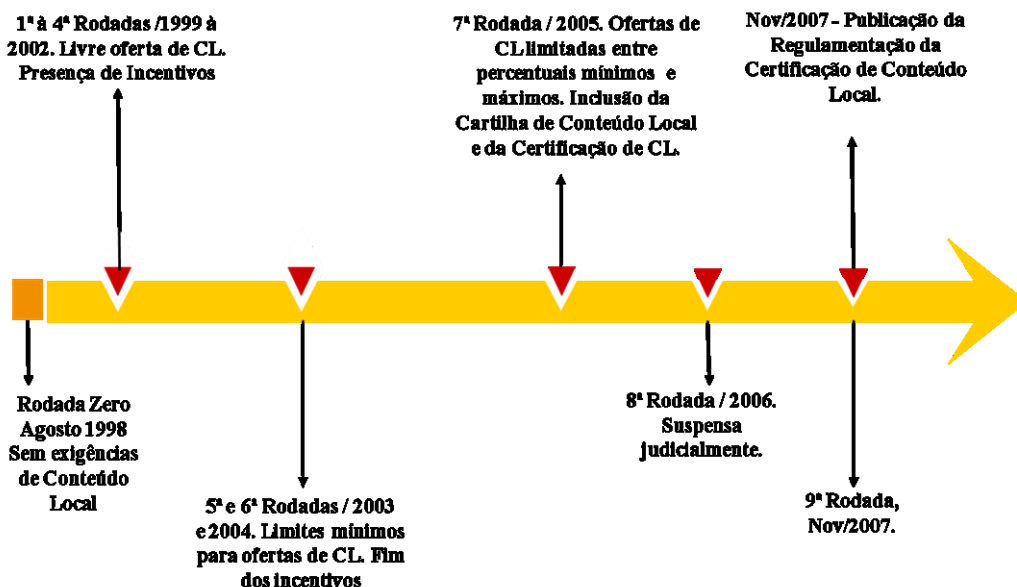


Fonte: Elaborado com base nas definições trazidas pela Lei 9.478/1997

Histórico

38. Como citado no parágrafo 0, a política de conteúdo local teve início em 1999, com a primeira rodada de licitação, e sua implementação passou por diversas mudanças de regras ao longo do tempo, como pode-se observar na Figura 4.

Figura 4 – Linha do tempo do conteúdo local nas rodadas de licitação



Fonte: Coordenadoria de Conteúdo Local

39. Apesar disso, a Coordenadoria de Conteúdo Local, unidade técnica responsável pela fiscalização do cumprimento dos compromissos de CL, foi criada apenas em 2007. Anteriormente esta atividade estava vinculada à Superintendência de Participações Governamentais (SPG).

40. Em 16 de maio de 2007, a Portaria ANP 89 nomeia o primeiro Coordenador de Conteúdo Local. Nesse momento, a CCL era formada pelo coordenador e dois especialistas.

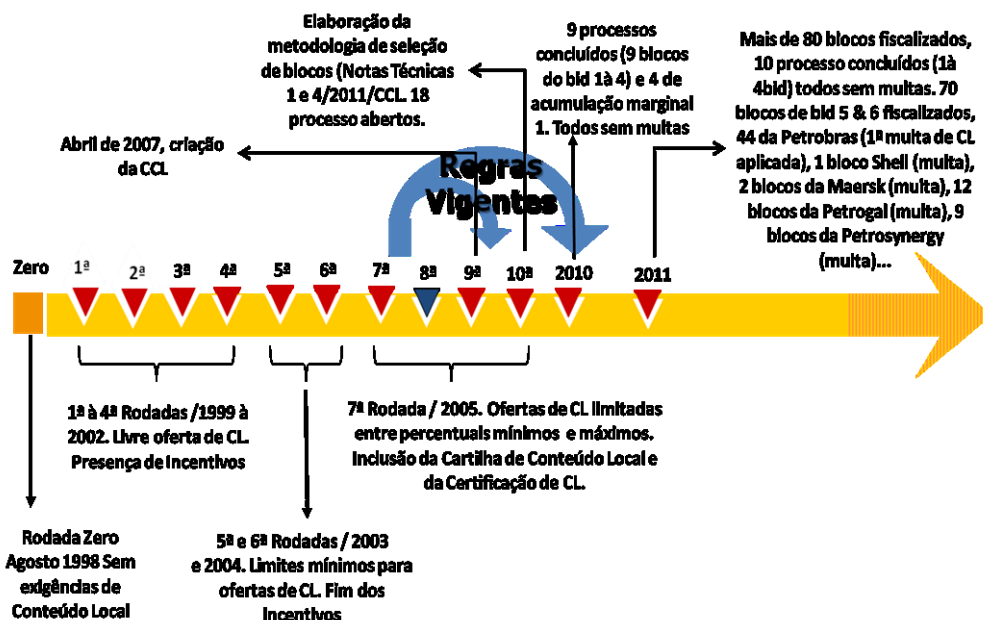
41. Após a sua instituição, a prioridade da CCL foi regulamentar o sistema de certificação, dado o tempo decorrido desde a criação das novas regras na sétima rodada. Deste modo as atividades em 2007 concentraram-se na elaboração das resoluções 36, 37, 38 e 39. Em abril de 2008 foi emitida a primeira autorização para credenciamento, da empresa Bureau Veritas e, em julho, foi aberto o primeiro processo de fiscalização de CL.

42. Somente em julho de 2008 a equipe de trabalho foi reforçada com a entrada de mais sete servidores, um deles técnico administrativo, os quais, entretanto, chegaram sem experiência prévia no tema CL. Em 2009, quando ainda nem sequer havia sido elaborado o manual de fiscalização do cumprimento de CL, os trabalhos foram interrompidos por causa da saída maciça de servidores da CCL, permanecendo apenas um servidor.

43. No início de 2010, houve mudança do coordenador, e a nova tônica de atuação era fiscalizar a totalidade dos blocos, o que significava fazer a análise documental para conferir o CL de todos os blocos disponíveis para fiscalização. Em maio de 2010, quando a equipe da CCL recebeu mais uma pessoa, a coordenação decidiu dedicar esforços para melhorar a definição dos procedimentos para a fiscalização, com base no que já tinha sido iniciado no primeiro processo de fiscalização aberto.

44. Em março de 2011, houve mudança na gestão da CCL. A nova coordenação recebeu a missão de reduzir o passivo de fiscalização e operacionalizar as atividades de forma regular. Observa-se na Figura 5 que os trabalhos foram intensificados e, pela primeira vez, foram aplicadas multas por descumprimento dos compromissos de conteúdo local.

Figura 5 – Linha do tempo atividades da CCL



Fonte: Coordenadoria de Conteúdo Local

Nota: Por ter sido elaborada pela CCL, exclusivamente nesta figura, a palavra fiscalização inclui os processos administrativos em que se confere o cumprimento do compromisso de CL pela análise do Relatório de Gastos Trimestrais (RGT) apenas.

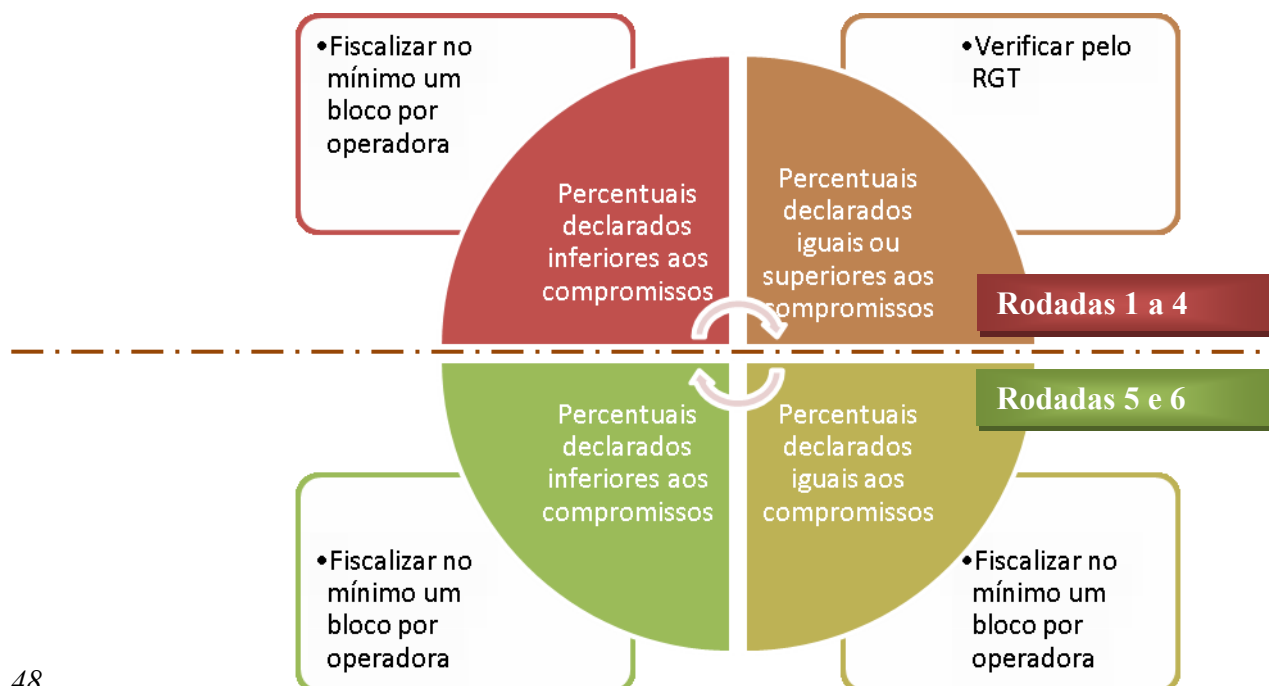
3. A fiscalização das rodadas 1 a 6

45. No início do ano de 2011, diante do desafio de estruturar o processo de fiscalização de CL, que até então havia seguido orientações entrecortadas pelas razões expostas no parágrafo 0, a Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL) editou a Nota Técnica 1/2011/CCL (peça 64), em que define metodologia aplicável aos processos para contratos oriundos das rodadas 1 a 6.

46. Fundamentada no item 1.2 do Regulamento Técnico aprovado pela Portaria ANP 180/2003, que define como uma das finalidades do Relatório de Gastos Trimestrais (RGT) a comprovação do cumprimento dos percentuais mínimos de CL, a referida nota técnica estabelece que, para os contratos oriundos das rodadas 1 a 4, após a conclusão dos processos de fiscalização em andamento, sejam considerados os valores declarados nos RGTs como comprovação de CL. Nos casos em que os percentuais declarados forem inferiores aos determinados em contrato, além da comprovação por meio do RGT, será realizada análise dos documentos comprobatórios em, no mínimo, um bloco por operadora (Figura 6).

47. Já para os contratos oriundos das rodadas 5 e 6, além do método descrito no parágrafo 0, também serão objeto de análise documental no mínimo um bloco de cada operadora que declarar percentuais iguais ou superiores aos compromissos contratuais (Figura 6).

Figura 6 – Critério de fiscalização



48.

Fonte: Elaborado com base nas Notas Técnicas 1/2011/CCL e 4/2011/CCL (peças 64 e 65).

49. A análise documental de que tratam os parágrafos 0 e 0 consiste na verificação dos documentos comprobatórios do investimento declarado, para atestar o cumprimento ou não do percentual de CL contratado. Os documentos comprobatórios exigidos dos concessionários são notas fiscais e as declarações de origem emitidas pelo fornecedor ou outro comprovante inequívoco de que os bens e serviços declarados atendem aos conceitos de bens de produção nacional e serviço prestado no Brasil, conforme item 3.5 dos entendimentos firmados pela Nota Técnica 1/2011/CCL (peça 64).

50. Convém ressaltar que, para efeito das análises efetuadas neste relatório, considera-se, doravante, fiscalização o processo de análise documental, na medida em que o cotejamento dos RGT e o somatório de seus saldos correspondem ao mero reconhecimento e adoção de dados declaratórios.

51. Todos os blocos oriundos das rodadas 1 a 4 têm compromissos percentuais inferiores a 50%. Destes blocos, todos os que encerraram a fase de exploração declararam percentuais iguais ou superiores aos mínimos exigidos. Além disso, os métodos de cálculo de CL aplicáveis a estas rodadas possuem incentivos e fatores multiplicadores, que tornam simples o atingimento das metas.

52. Já no caso das rodadas 5 e 6, além dos compromissos serem mais próximos do máximo (ver Gráfico 1), chegando em muitos casos a 100%, dos 168 blocos disponíveis para fiscalização, à época da edição da Nota Técnica 1/2011/CCL (peça 64), 69 declararam não ter cumprido o mínimo estabelecido.

53. Pelas razões expostas, a CCL optou por concentrar esforços nos blocos das rodadas 5 e 6, que apresentavam maiores riscos.

54. Considerando que os blocos das rodadas 1 a 4 envolvem baixo risco, a auditoria avaliou mais detidamente os procedimentos adotados para fiscalizar os blocos das rodadas 5 e 6.

3.1 O método de escolha dos blocos das rodadas 5 e 6 não permite que os blocos mais críticos, de acordo com a própria metodologia da CCL, sejam selecionados para fiscalização

55. *Identificado o universo de blocos com maior risco, entre aqueles disponíveis para fiscalização (168 blocos oriundos das rodadas 5 e 6), a CCL desenvolveu modelo para seleção dos blocos a serem fiscalizados mediante análise documental, consignado na Nota Técnica 4/2011/CCL (peça 65). O referido modelo traz racionalidade ao processo, entretanto a conjugação do critério de escolha dos blocos, definido pela Nota Técnica 1/2011/CCL (peça 64 – propostas), acaba desvirtuando o conceito de criticidade estabelecido pela própria CCL (Nota Técnica 4/2011/CCL).*

56. *Ressalte-se que, em 2008, haviam sido editadas duas notas técnicas (peças 64 e 65) contendo outro método de análise crítica e seleção de blocos para fiscalização. Como resultado dessa seleção, foram abertos 4 processos de fiscalização por análise documental, de blocos oriundos das rodadas 5 e 6, que até a edição da Nota Técnica 4/2011/CCL (peça 65) não haviam sido finalizados, tendo em vista os acontecimentos citados nos parágrafos 0 a 0.*

57. *O atual modelo de priorização dos blocos estabeleceu seis variáveis, com pesos diferenciados, que foram pontuadas de acordo com faixas de significância definidas pela coordenadoria. Depois de atribuídos os valores, os blocos foram classificados por ordem decrescente de pontuação, separados por operadora. Assim, conforme proposta da Nota Técnica 1/2011/CCL (peça 64), foram escolhidos o bloco mais pontuado de cada operadora entre os que declararam cumprir o compromisso e o bloco mais pontuado de cada operadora entre os que declararam não cumprir o compromisso de CL. Além destes, foram selecionados quatro processos abertos em 2008, de acordo com a seleção feita nas Notas Técnicas 2/2008/CCL (peça 66) e 6/2008/CCL (peça 67), e ainda não encerrados.*

Materialidade

58. *Os 168 blocos, das rodadas 5 e 6, disponíveis para fiscalização, que foram considerados pelo modelo da Nota Técnica 4/2011/CCL (peça 65), somam aproximadamente R\$1.952.799.290,00 em investimentos totais.*

59. *Para avaliar a abrangência da fiscalização, no tocante à materialidade, foram simulados os cálculos efetuados pela coordenadoria. A Tabela 3 apresenta os 24 blocos mais bem pontuados, de acordo com a metodologia descrita na Nota Técnica 4/2011/CCL (peça 65) independente da operadora que os detém.*

Tabela 3 – Blocos ordenados pela pontuação da NT 4/2011/CCL

<i>Operadora</i>	<i>Sub-Bloco</i>	<i>Pontos</i>	<i>Investimento (R\$1.000)</i>	<i>Percentual do Investimento Total</i>
Petrobras	ES-T-505	93	20.908,78	1,07%
Petrobras	ES-T-495	91	34.012,41	1,74%
Petrobras	POT-T-520	85	79.812,69	4,09%
Petrobras	C-M-231	85	61.459,03	3,15%
Petrobras	ES-T-381	85	46.849,71	2,40%
Petrobras	ES-T-364	85	28.831,86	1,48%
Petrobras	ES-T-486	85	19.453,74	1,00%
Petrobras	POT-T-700	81	53.221,76	2,73%
Petrobras	ES-T-373	81	27.650,64	1,42%
Petrobras	REC-T-41	78	28.015,47	1,43%
Petrobras	S-M-557	77	193.631,49	9,92%
Petrobras	POT-T-391	77	36.986,41	1,89%
Shell	S-M-170	75	12.230,23	0,63%
Petrobras	POT-T-791	73	24.000,27	1,23%
Petrobras	ES-T-516	73	22.014,57	1,13%
Petrobras	ES-T-506	73	20.112,99	1,03%
Petrobras	REC-T-221	72	21.967,78	1,12%
UTC Engenharia	POT-T-302	70	55.817,58	2,86%
UTC Engenharia	POT-T-432	68	43.709,29	2,24%
Petrobras	ES-T-382	68	27.922,09	1,43%
Partex Brasil	POT-T-558	66	29.763,53	1,52%
Starfish	REC-T-192	66	25.587,47	1,31%
Petrogal Brasil	POT-T-521	64	23.772,79	1,22%
Petrobras	ES-T-496	63	18.241,21	0,93%

Fonte: Elaborada com dados da NT 4/2011/CCL

60. Os 24 blocos mais bem pontuados (Tabela 3) segundo a metodologia desenvolvida pela CCL somam 49% do total de investimentos dos 168 blocos (R5 e R6) disponíveis para fiscalização. Isso demonstra que, apesar de ter-se dado ênfase no decurso de prazo desde o término da fase de exploração, **a cesta de variáveis e sua ponderação resultam numa análise equilibrada, que não afasta o atributo da materialidade.**

61. Ocorre que, em razão do que dispõe a Nota Técnica 1/2011/CCL(peça 64), como critério complementar, depois de ordenar os blocos por grau de criticidade, era necessário escolher no mínimo um bloco por operadora, em cada situação: percentual de cumprimento de CL igual ou maior que o compromisso e percentual de cumprimento de CL menor que o compromisso contratual.

62. A Tabela 4 mostra a relação dos 18 blocos selecionados para fiscalização por meio de análise documental, independentemente dos processos terem sido abertos, incluindo os blocos selecionados anteriormente, pelas Notas Técnicas 2/2008/CCL (peça 66) e 6/2008/CCL (peça 67).

Tabela 4 – Blocos selecionados para fiscalização

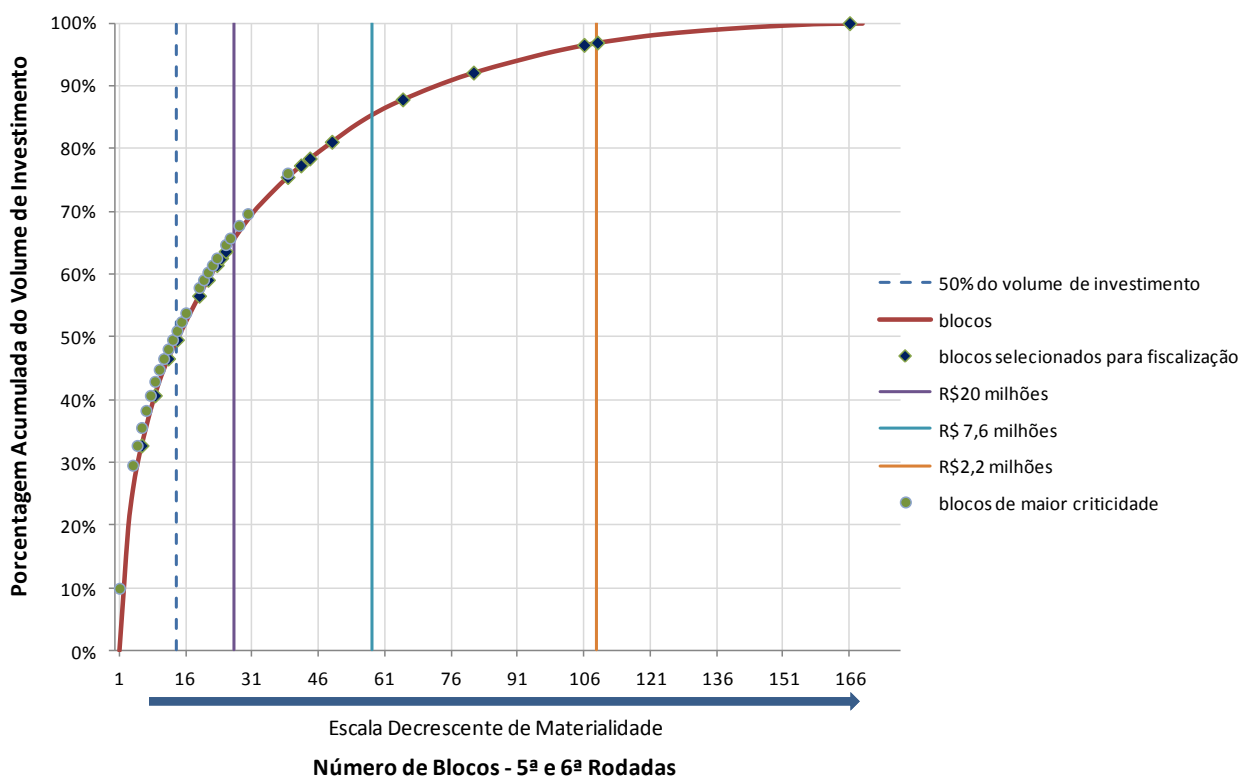
<i>Operadora</i>	<i>Sub-Bloco</i>	<i>Pontos</i>	<i>Investimento (R\$1.000)</i>	<i>Percentual do Investimento Total</i>
<i>Petrobras</i>	<i>ES-T-505</i>	<i>93</i>	<i>20.908,78</i>	<i>1,07%</i>
<i>Petrobras</i>	<i>REC-T-41</i>	<i>78</i>	<i>28.015,47</i>	<i>1,43%</i>
<i>Shell</i>	<i>S-M-170</i>	<i>75</i>	<i>12.230,23</i>	<i>0,63%</i>
<i>Petrobras</i>	<i>REC-T-221</i>	<i>72</i>	<i>21.967,78</i>	<i>1,12%</i>
<i>UTC Engenharia</i>	<i>POT-T-302</i>	<i>70</i>	<i>55.817,58</i>	<i>2,86%</i>
<i>UTC Engenharia</i>	<i>POT-T-432</i>	<i>68</i>	<i>43.709,29</i>	<i>2,24%</i>
<i>Partex Brasil</i>	<i>POT-T-558</i>	<i>66</i>	<i>29.763,53</i>	<i>1,52%</i>
<i>Starfish</i>	<i>REC-T-192</i>	<i>66</i>	<i>25.587,47</i>	<i>1,31%</i>
<i>Petrogal Brasil</i>	<i>POT-T-521</i>	<i>64</i>	<i>23.772,79</i>	<i>1,22%</i>
<i>Partex Brasil</i>	<i>POT-T-514</i>	<i>62</i>	<i>21.019,93</i>	<i>1,08%</i>
<i>Petrosynergy</i>	<i>ES-T-419</i>	<i>56</i>	<i>10.906,52</i>	<i>0,56%</i>
<i>W. Washington</i>	<i>REC-T-139</i>	<i>56</i>	<i>10.165,08</i>	<i>0,52%</i>
<i>Recôncavo E&P</i>	<i>REC-T-71</i>	<i>47</i>	<i>115,64</i>	<i>0,01%</i>
<i>Newfield</i>	<i>S-M-967</i>	<i>46</i>	<i>4.104,97</i>	<i>0,21%</i>
<i>Maersk</i>	<i>S-M-611</i>	<i>46</i>	<i>2.464,00</i>	<i>0,13%</i>
<i>Aurizônia Petróleo</i>	<i>POT-T-393</i>	<i>38</i>	<i>10.651,03</i>	<i>0,55%</i>
<i>Petrosynergy</i>	<i>POT-T-699</i>	<i>34</i>	<i>2.200,69</i>	<i>0,11%</i>
<i>Quantra</i>	<i>POT-T-476</i>	<i>28</i>	<i>5.933,63</i>	<i>0,30%</i>

Fonte: Elaborada com dados da NT 4/2011/CCL

63. Verifica-se na Tabela 4 que o total de investimento fiscalizado soma apenas 17%, aproximadamente.

64. Assim, observa-se, pela distribuição dos blocos no Gráfico 2, que o modelo elaborado pela CCL identifica blocos com materialidade representativa. Entretanto, **a conjugação com o critério de escolha consignado na Nota Técnica 1/2011/CCL (peça 64) não apenas desvirtua a hierarquização por grau de criticidade, como também reduz significativamente o volume de investimentos fiscalizados.**

Gráfico 2 – Distribuição dos blocos por materialidade



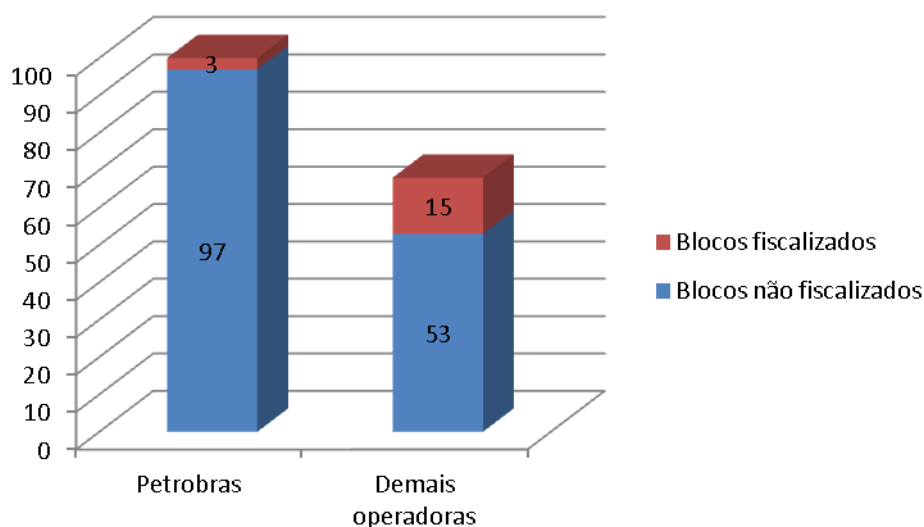
Fonte: Elaborado com dados da CCL.

65. A razão para isto, segundo a CCL é a necessidade de dar tratamento isonômico e fazer uma análise mais profunda de todas as operadoras, já que, seguindo-se a ordem revelada pela aplicação do método de análise crítica, sem dúvida seriam fiscalizados mais blocos da Petrobras, em detrimento de outras operadoras.

Isonomia

66. No entanto, avaliando a representatividade da Petrobras, nota-se que esta operadora detém 84% dos investimentos em 60% dos blocos em análise. Como se observa no Gráfico 3, apenas 3% dos blocos da Petrobras estão no rol dos fiscalizados, mediante análise documental, contra 22% da soma das demais operadoras.

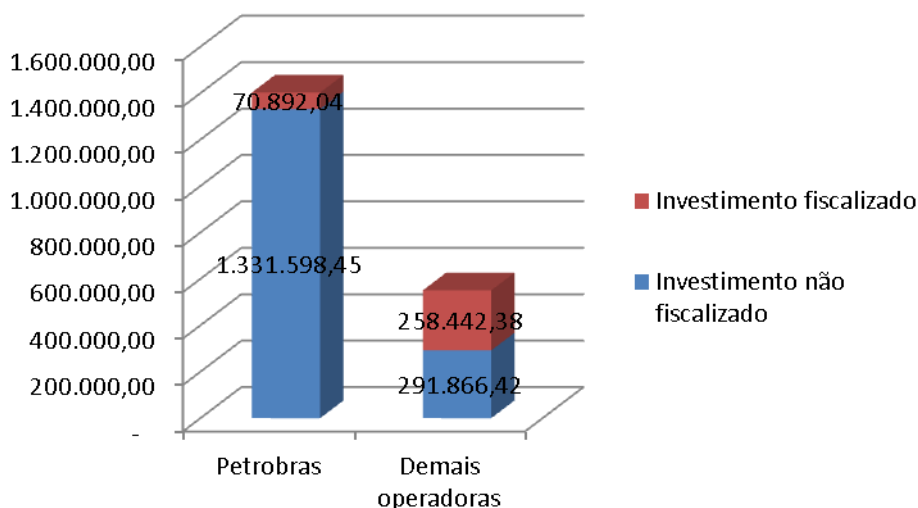
Gráfico 3 – Número de blocos



Fonte: Elaborado com dados da CCL.

67. Considerando o volume de investimento, constata-se que em torno de 5% do volume de investimentos da Petrobras está previsto para ser fiscalizado, mediante análise documental, enquanto, somando-se todas as outras operadoras, esse número é de 47%, aproximadamente, como se pode observar no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Volume de investimento



Fonte: Elaborado com dados da CCL.

68. Diante dos números apresentados, não é razoável que para a Petrobras seja utilizado o mesmo critério adotado para as demais. É importante notar que o princípio constitucional da isonomia não alberga tratamento igual para situações diferentes, como se pode observar no Acórdão TST no processo RR 15400-85.2005.5.04.0020: “(...) em afronta ao princípio da isonomia, o qual garante tratamento igual a situações iguais e tratamento diverso a situações diferentes.”

69. *Resta claro, na análise do Gráfico 3 e do Gráfico 4, que a Petrobras se distingue das demais operadoras, sendo difícil até mesmo estabelecer comparações entre ela e o somatório das demais. Dessa forma, entende-se que é imperativo dispensar tratamento específico à Petrobras, já que esta operadora é, pelo seu porte, diferente das demais, não sendo possível equipará-las.*

70. *O método estabelecido na Nota Técnica 4/2011/CCL (peça 65) traz resultados que se ajustam bem ao propósito da fiscalização de CL, entretanto o critério de seleção dos blocos (Nota Técnica 1/2011/CCL, peça 64) desvia a análise de criticidade, de forma que vários blocos com pontuação muito baixa são escolhidos em detrimento de outros que, de acordo com o modelo desenvolvido pela própria coordenadoria, possuem maior risco.*

71. *É indiscutível que a expectativa de controle precisa estender-se aos blocos de pequena monta e às operadoras menores, todavia, esse objetivo não pode ser atingido reduzindo a fiscalização sobre a maior operadora e os blocos de investimento mais alto ou com maior risco. Assim, uma alternativa possível seria seguir o método de análise crítica adotado e utilizar de forma subsidiária o critério de seleção que exige fiscalização de no mínimo um bloco por operadora, ou mesmo desenvolver outra estratégia de escolha que selecione alguns blocos com menor investimento ou menor risco. É possível também optar pela utilização de modelos de seleção diferenciados para a Petrobras e para as demais.*

72. *Adicione-se ainda que não há que se falar em análise profunda de uma operadora por meio da fiscalização de apenas um bloco (ver parágrafo 0).*

73. *Dessa forma, cumpre à CCL desenvolver método capaz de adequar-se às diferentes configurações, em termos de número de operações e volume de investimentos, das operadoras de E&P sujeitas à sua fiscalização.*

74. *Por todo o exposto, é oportuno **recomendar** à CCL que aprimore a metodologia de seleção de blocos para fiscalização, mediante análise documental, de forma a gerar expectativa de controle tanto para as grandes operadoras quanto para as pequenas.*

3.2 A ausência de testes reduz a confiabilidade da apuração do conteúdo local

75. *As informações para apuração do conteúdo local são declaradas pelos concessionários. Nos processos selecionados para fiscalização mediante análise documental, com base no item 3.5 da Portaria ANP 180/2003, a CCL solicita documentos comprobatórios dos investimentos realizados sob a forma de notas fiscais e declarações de origem, entretanto não são aplicados testes de auditoria nos documentos comprobatórios do cumprimento dos percentuais de CL.*

76. *Em observância às técnicas consagradas de auditoria, as quais se ajustam ao presente caso, como será visto (parágrafo 0), consigna-se que a adoção de alguns testes substantivos contribuiria para a **mitigação das fragilidades presentes em quaisquer sistemas declaratórios**, elevando-se, com isso, a confiabilidade da apuração de CL.*

77. *A CCL nos processos de fiscalização analisa os documentos da Tabela 5.*

Tabela 5 – Documentos necessários para avaliação documental.

<i>Documento</i>	<i>Característica</i>
<i>RGT</i>	<i>Instituído pela Portaria ANP 180/2003, descreve os gastos ocorridos no trimestre e acumulado ao longo da fase (exploração ou desenvolvimento)</i>
<i>Notas Fiscais</i>	<i>Cópias das Notas Fiscais que comprovam os gastos realizados</i>
<i>Declaração de Origem</i>	<i>Declarações dos Fornecedores de Bens e Serviços que atestam a quantidade de conteúdo local presente em seus produtos.</i>
<i>Planilha de Conteúdo Local</i>	<i>Consiste na enumeração das descrições das Notas Fiscais encaminhadas.</i>

Fonte: Elaborada com base em entrevistas e análise de processos de fiscalização de CL da ANP

78. *No início do processo de fiscalização, a CCL realiza consulta à Superintendência de Exploração e Produção (SEP), no intuito de averiguar a ocorrência de fato gerador de fiscalização do bloco selecionado, e solicita à Superintendência de Participações Governamentais (SPG) o último RGT, que traz o gasto consolidado da respectiva fase.*

79. *Estando o bloco apto, é feita comunicação ao Operador para que envie a planilha de conteúdo local e as respectivas notas fiscais e declarações de origem dos fornecedores.*

Avaliação do processo de fiscalização

80. *A Equipe de Auditoria examinou 12% (4/34) dos processos de fiscalização das Rodadas 1 à 4 e 94% (15/16), das Rodadas 5 e 6, e, sobre a matéria, foram entrevistados técnicos da CCL, SEP e SPG.*

81. *A Portaria ANP 180/2003, que tinha por objetivo regulamentar cláusula relativa à Contabilidade e Auditoria dos Contratos de Concessão, instituiu o Relatório de Gastos Trimestrais (RGT), que também teria como finalidade a comprovação do cumprimento dos percentuais mínimos de CL. Conforme o Regimento Interno da ANP, o RGT é de responsabilidade da SPG.*

82. *A importância do RGT para a SPG reside no fato de que os blocos que pagam Participações Especiais (PE) recuperam além dos custos incorridos na produção, também aqueles das fases precedentes: exploração e desenvolvimento.*

83. *Constatou-se que não havia processos de fiscalização dos RGTs relativos às fases de exploração e desenvolvimento, e que as informações declaradas pelo concessionário são simplesmente consideradas sem nenhum teste mais específico. Com base em entrevista realizada com a SPG, apenas 3% em média dos blocos licitados chegam a pagar PE, e apenas nestes casos os RGTs da fase de produção passam por um acompanhamento mais sistemático por parte da SPG.*

84. *Ressalta-se que a fiscalização da CCL já se inicia com fragilidade, representada por um relatório que não passa por verificação prévia. Admite-se, com isso, o **risco de que as informações declaradas possam apresentar inconsistências de difícil detecção pela Coordenadoria.***

85. *Além disso, falta de vinculação entre as notas fiscais aos respectivos blocos dificulta a verificação de duplicidade de notas e das apropriações pró-rata. Considerando-se o decurso das atividades de E&P, vislumbra-se que a situação deve se agravar quando do início das fiscalizações da fase de desenvolvimento, em que os valores e a quantidade de itens serão muito superiores aos da fase de exploração. Hoje, a totalidade das fiscalizações refere-se somente à fase de exploração.*

86. Atualmente, os recursos de informática disponíveis e utilizados pela CCL são planilhas eletrônicas, que possuem limitações frente a um eventual sistema informatizado dedicado às necessidades da CCL, tais como a menor capacidade de armazenamento, a não interface com outros sistemas da agência, a exigência de conhecimento específico para automatização de testes, a não diferenciação de níveis de controle, dificuldades para acessos remotos, entre outras.

87. Nesse sentido, o emprego de ferramentas de TI desenvolvidas especificamente para as necessidades da coordenadoria contribuiriam sobremaneira para evitar tais problemas e agilizariam outras tarefas, uma vez que diversos testes de consistência poderiam ser realizados de maneira automática, melhorando assim a eficiência dos trabalhos e a confiabilidade de apuração de Conteúdo Local.

88. A apuração de CL é muito semelhante às auditorias contábeis, cujo objetivo é apurar de forma mais fidedigna possível os saldos das contas do Balanço Patrimonial. Por isso, no intuito de se elevar o grau de confiança dos exames, seria louvável a adoção de testes de natureza semelhante àqueles consagrados nos manuais de auditoria financeira, tais como circularização, entrevistas, revisão analítica e outros, e que poderiam ser aplicados a uma amostra (sistemática, aleatória ou estatística) das notas fiscais e declarações de origem.

89. Estas técnicas são efetivas para a identificação de inconsistência, e sua adoção, por parte da CCL, prescinde de que as empresas sondadas, basicamente fornecedores, sejam sujeitas à jurisdição da ANP, uma vez que são apenas consultadas.

90. A soma e a verificação dos saldos realizadas pela CCL, pode ser comparada ao procedimento de cálculo, previsto no Manual de Auditoria do Sistema CFC/CRCs, item 8.2.2. Este procedimento é útil para identificar grandes erros, mas não permite conferir:

- a) Existência – se o componente patrimonial existe em certa data;
- b) Ocorrência – se a transação de fato ocorreu;

91. Assim, havendo erro no somatório, é possível constatar que o conjunto de notas fiscais não corresponde aos valores declarados, entretanto não é possível indicar se existem ou não outras falhas. Por outro lado, estando corretos os somatórios, não é possível indicar que não há problemas de ocorrência (tudo o que está registrado de verdade ocorreu), sem que sejam feitos outros testes.

92. Em ambos os casos, para dotar a análise de confiança, é necessário que sejam feitos outros testes na busca de evidências que possam corroborar a conclusão.

93. Frisa-se ainda que, em atenção aos princípios da transparência, impessoalidade e motivação administrativa, não é suficiente a realização de testes nos documentos comprobatórios, se os resultados das análises da equipe técnica não estiverem consignados nos relatórios.

94. Ante o exposto, a análise das evidências aponta para fragilidades no sistema de apuração de conteúdo local. O modelo adotado para comprovação de CL (rodadas 1 a 6) é todo desenvolvido em base declaratória, em atenção aos normativos que regem a matéria. Mas mesmo nesta condição de fragilidade, é importante buscar instrumentos que aumentem a confiabilidade da comprovação de conteúdo local.

95. Desse modo, no intuito de contribuir para a melhoria do processo de aferição de CL, convém **recomendar** à ANP que busque identificar técnicas de auditoria que possam ser aplicadas aos processos de fiscalização por análise documental.

4. O Sistema de Certificação de Conteúdo Local

96. Como explicado no capítulo 0 (parágrafo 0), em 2005, no edital da sétima rodada de licitações, novas regras e exigências para o cumprimento de conteúdo local foram introduzidas, com a criação do Sistema de Certificação de Conteúdo Local. Pelas novas regras, para a aferição do cumprimento dos percentuais de investimentos locais oferecidos pelo concessionário seria utilizada a metodologia de cálculo expressa na Cartilha do Conteúdo Local de Bens, Sistemas e Serviços Relacionados ao Setor de Petróleo e Gás Natural, anexo do contrato a ser firmado.

97. Nesse sistema, de acordo com o referido edital, cada concessionário será responsável pelas informações referentes ao conteúdo local, devendo exigir que seus fornecedores certifiquem seus produtos e mantenham todas as informações necessárias para aferição de CL que, a partir de então, passa a ser comprovado por meio da apresentação de certificados emitidos por empresas credenciadas pela agência.

98. Somente em 2007, a ANP regulamentou o Sistema de Certificação de Conteúdo Local. Nesse momento, a cartilha deixou de incorporar o contrato e passou a compor a Resolução ANP 36/2007, que aprovou o Regulamento ANP 6/2007. A nona rodada, de 27/11/2007, ocorreu já sob as regras das resoluções de que trata a Tabela 6.

Tabela 6 - Resoluções que disciplinaram o Sistema de Certificação e Credenciamento.

Resoluções ANP de	Regulamento	Descrição
13/11/2007		
36	Regulamento ANP 6/2007	Define os critérios e procedimentos para execução das atividades de Certificação de Conteúdo Local, sendo composta ainda pelo: Modelo de Certificado de Conteúdo Local; Modelo do Relatório Trimestral de Certificação; e Cartilha de Conteúdo Local.
37	Regulamento ANP 7/2007	Define os critérios e procedimentos para cadastramento e credenciamento de entidades para Certificação de Conteúdo Local.
38	Regulamento ANP 8/2007	Define os critérios e procedimentos de Auditoria nas empresas de Certificação de Conteúdo Local de bens e serviços.
39	Regulamento ANP 9/2007	Define a periodicidade, a formatação e o conteúdo dos relatórios de investimentos locais realizados com as atividades de exploração e desenvolvimento da produção.

Fonte: Elaborada com dados do sítio da ANP (www.anp.gov.br).

99. *A Resolução ANP 36/2007 ainda estipulou um período de transição, de 150 dias após sua publicação, para a exigência de certificação. A Resolução ANP 10/2008 prorrogou este prazo por mais 150 dias. O prazo de transição terminou em 11/9/2008. Com isso, a partir da sétima rodada, o CL dos contratos de aquisição de bens e serviços, firmados antes dessa data, ainda podem ser comprovados por meio de declaração.*

100. *Neste capítulo vamos avaliar como a ANP vem operacionalizando as principais atividades advindas desse novo sistema.*

4.1 Os procedimentos empregados para o credenciamento e a supervisão não permitem aferir a competência e a confiabilidade das empresas certificadoras

101. *O Sistema de Certificação de Conteúdo Local foi criado com vistas a tornar os procedimentos de apuração de CL mais eficientes, precisos e confiáveis, em contraposição à sistemática declaratória que vigia anteriormente.*

102. *O processo de credenciamento foi avaliado por ser ponto chave desse sistema, já que a ANP seleciona empresas certificadoras para aferir, junto ao fornecedor, e atestar o percentual de conteúdo local do bem ou serviço contratado pelas operadoras de E&P, conforme Resolução ANP 36/2007. Por essa razão, os procedimentos empregados no credenciamento das certificadoras devem garantir a convicção da ANP, em bases técnicas e objetivas, sobre a confiabilidade e competência da empresa.*

103. *Os sistemas de credenciamento ou acreditação, como são mais conhecidos, são construídos para que haja o reconhecimento formal, por um organismo de acreditação, de que uma terceira parte atende aos requisitos definidos previamente, demonstrando ser competente e confiável. Esta terceira parte é denominada de organismo de avaliação da conformidade (OAC), e pode ser um laboratório, certificadora, empresas de inspeção ou outra forma congênere.*

104. *No Brasil, a principal entidade acreditadora é o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), cujos procedimentos de acreditação foram cotejados com os adotados pela ANP, para se avaliar a aderência e os pontos dissonantes.*

105. *Observou-se que, no universo da acreditação, é importante que seja assegurada a confiabilidade e a competência daquela pessoa/empresa que pleiteia a acreditação. Com esse enfoque, a análise dos procedimentos e das notas técnicas dos processos de credenciamento demonstrou que o grau de confiança da agência em relação às empresas acreditadas poderia ser ampliado, caso fossem implementados alguns procedimentos, como a vistoria no local, já prevista no Regulamento ANP 7/2007, e a análise de desempenho. Estes procedimentos são detalhados a seguir.*

Em que consiste o credenciamento e a supervisão de certificadoras de conteúdo local?

106. *O credenciamento é uma das atividades do sistema de certificação, elaborado pela ANP e adotado a partir da sétima rodada. Consiste no reconhecimento, pela agência, de que empresas estão aptas a realizar os procedimentos de certificação de conteúdo local, com base na metodologia descrita na Cartilha de Conteúdo Local (Resolução ANP 36/2007). Em outras palavras, como já explanado, é um processo de acreditação de certificadoras pela ANP, que está disciplinado pelo Regulamento ANP 7/2007.*

107. *A atividade de supervisão de certificadoras, como o próprio nome diz, é aquela pela qual a ANP, ao longo do tempo, avalia a manutenção das condições observadas no momento do credenciamento. A agência emprega a auditoria como instrumento de supervisão e está disciplinada pelo Regulamento ANP 8/2007.*

Benchmarking

108. No mundo das corporações, o conceito de benchmarking é visto como a busca de melhores práticas, tendo como parâmetro de comparação os processos ou procedimentos desenvolvidos por uma ou mais empresas que são referências no mesmo ramo de atividade.

109. Nesse sentido, foi realizado benchmarking para avaliar os procedimentos de credenciamento de entidades de avaliação da conformidade realizados pela ANP. A entidade referência escolhida foi o Inmetro, autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que é o principal organismo acreditador do país, com reconhecimento internacional.

110. Entre outras atribuições estabelecidas em seu Regimento Interno, à Coordenação-Geral de Acreditação do Inmetro compete atuar como órgão acreditador de organismos de avaliação da conformidade e de outros organismos necessários ao desenvolvimento da infraestrutura de serviços tecnológicos no país, em conformidade com as normas, guias e regulamentos internacionalmente reconhecidos.

111. É possível estabelecer comparações entre os papéis desempenhados no sistema de certificação de conteúdo local e no processo de acreditação do Inmetro, conforme Tabela 7.

Tabela 7 - Atores dos sistemas de acreditação e certificação de conteúdo local.

<i>Papel</i>	<i>Atores Benckmark</i>	<i>Atores Sistema de Certificação de Conteúdo Local</i>
<i>Realiza atividades para reconhecer a competência técnica dos organismos de avaliação da conformidade</i>	Organismo de Acreditação (Inmetro)	ANP
<i>Executa certificações de produtos, sistemas de gestão, pessoas, processos ou serviços</i>	Organismo de Avaliação da Conformidade	Certificadoras
<i>Solicita a certificação de seus produtos, sistemas de gestão, pessoas, processos ou serviços</i>	Organização Certificada	Fornecedor de Bens e Serviços na Indústria de E&P
<i>Consome os produtos, sistemas de gestão, pessoas, processos ou serviços certificados</i>	Consumidor Final	Operadora

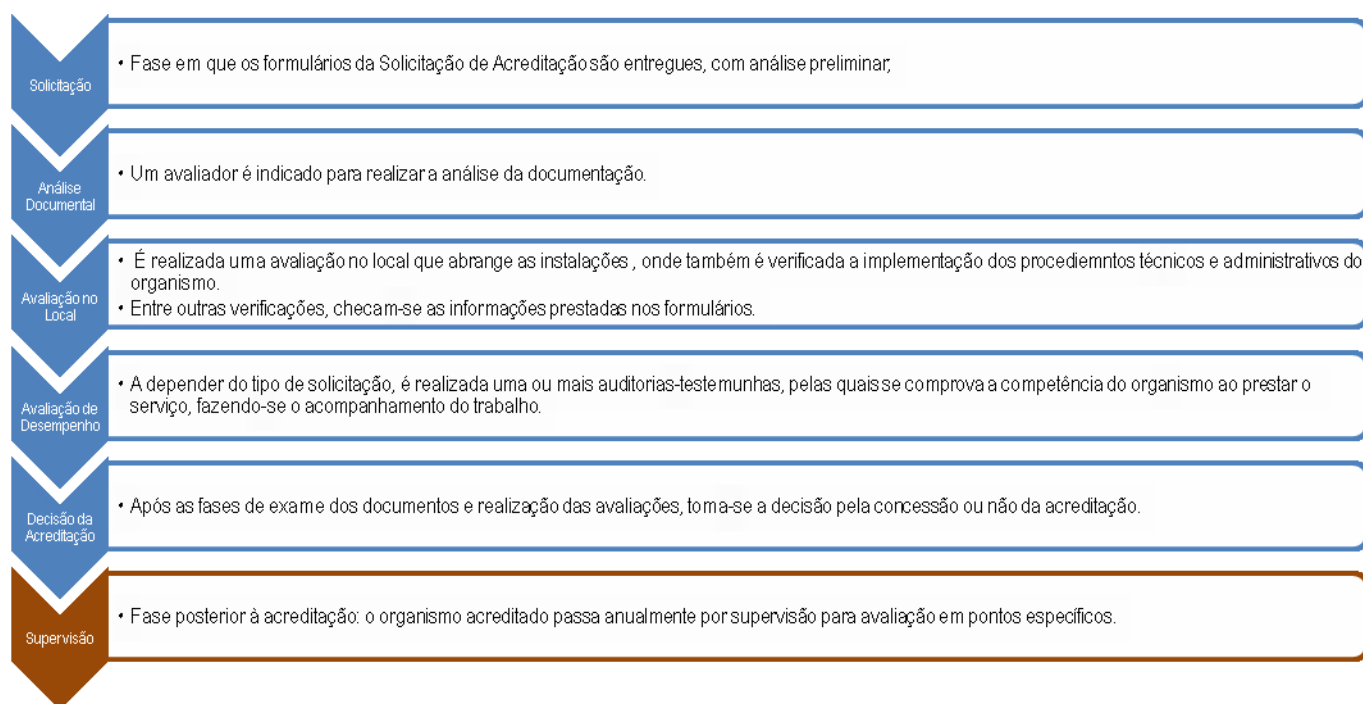
Fonte: Elaborada a partir de mapeamento dos processos da ANP e do Inmetro.

112. É importante salientar que o sistema de acreditação alberga um grande leque de atividades, inclusive a de organismos de certificação, cujo formato se aplica ao presente caso por se tratar de atividades desempenhadas por terceiros, cuja competência e confiabilidade devem ser previamente atestadas.

113. Para os organismos de avaliação da conformidade serem acreditados pelo Inmetro, devem atender aos requisitos de normas internacionais, devidamente reconhecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), das quais destaca-se a norma ABNT/ISO/IEC GUIA 65/1997 (peça 59), que especifica os requisitos gerais que devem ser atendidos por organismos que operam sistemas de certificação de produtos, ou avaliação da conformidade, para serem reconhecidos como competentes e confiáveis.

114. Com base nessas normas, o Inmetro desenvolveu processo de acreditação de organismos de certificação estruturado conforme etapas da Figura 7.

Figura 7 – Etapas da acreditação e supervisão.



Fonte: Adaptada do sítio do Inmetro (www.inmetro.gov.br)

115. Em resumo, a Figura 7 apresenta as atividades que devem ser desempenhadas pelo Inmetro para que a instituição tenha a convicção de conceder ou não uma acreditação. Ou seja, é por meio dessa extensa avaliação que o instituto avalia se a certificadora pleiteante é confiável, do ponto de vista das informações que presta, e competente, no que se refere à capacidade para a realização da atividade.

116. Cumpre salientar que as informações apresentadas se fundamentam em dados obtidos no sítio do Inmetro, bem como em reunião ocorrida no dia 20 de setembro de 2011 com técnicos da Autarquia (peça 62), nas dependências deste tribunal. Tais informações não trazem juízo de valor sobre a atuação do Inmetro, uma vez que não está no escopo desta auditoria, mas apenas uma avaliação do processo.

Análise do processo de acreditação realizado pela ANP

117. Com o objetivo de avaliar como foram analisadas pela ANP as solicitações de credenciamento, foram examinados 18 de 53 (34%) processos de credenciamento e de extensão de credenciamento (peça 58), destacados a partir de 2008, ano de autuação dos primeiros processos.

118. O Regulamento ANP 7/2007 define os procedimentos para cadastramento e credenciamento de entidades para certificação de conteúdo local e os requisitos que devem ser apreciados pela ANP para concessão ou não do credenciamento, que podem ser resumidos conforme a Tabela .

Tabela 8 – Requisitos para credenciamento de certificadoras de conteúdo local

Qualificação	Requisito	Documentação
Técnica.	Conhecimento, Capacitação e Experiência	Registro de Classe, Currículo, certificados, diplomas,

	<i>Técnica</i>	<i>carteira de trabalho do responsável técnico de cada área.</i>
	<i>Estrutura Mínima.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório com descrição da estrutura e instalações; • Relatório com descrição do quadro próprio ou terceirizado.
	<i>Forma de Atuação.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Manual de procedimentos para condução do processo de certificação; • Manual de procedimentos administrativos.
<i>Jurídica.</i>	<i>Regularidades Fiscais, Seguridade, FGTS e outras exigências.</i>	<i>Ato constitutivo e Certidões.</i>
<i>Financeira.</i>	<i>Demonstrações financeiras consolidadas.</i>	<i>Demonstrações financeiras consolidadas.</i>
	<i>Inexistência de pendências legais ou judiciais que possam afetar as finanças da empresa.</i>	<i>Declaração.</i>
	<i>Inexistência de conflito de interesses.</i>	<i>Declaração.</i>

Fonte: Elaborada com base no Regulamento ANP 7 de 13/11/2007

119. Todos os pedidos de credenciamento geram processos e a proposta de deferimento ou não do pedido é feita em nota técnica elaborada por especialistas em regulação da CCL.

120. As notas técnicas examinadas indicaram que as análises efetuadas pela equipe técnica restringem-se à capacidade técnica e jurídica. Verificou-se que existe uma maior atenção à análise dos documentos comprobatórios da capacitação e experiência técnica dos responsáveis de cada área pleiteada pelas certificadoras. Constatou-se também que este foi o único requisito motivador de não conformidade e, portanto, de recusa de credenciamento. As notas técnicas citadas constam dos processos enumerados na peça 58 deste processo.

121. Os demais requisitos eram contemplados nos relatórios com as respectivas anotações de conformidade, todavia, não apresentavam as razões pelas quais o requisito era considerado conforme ou não. Até mesmo para o requisito de capacitação e experiência técnica, que revela maior preocupação por parte da equipe, as conformidades são apresentadas sem estarem fundamentadas em critérios objetivos, os quais não estão definidos no Regulamento ANP 7/2007.

122. Assim, pela análise dos referidos processos (peça 58) não ficam claras as razões de decidir que levaram à aceitação do credenciamento. As análises das demonstrações contábeis, por exemplo, recebem o indicativo de conforme, mas, como os critérios não estão preestabelecidos, não há como concluir por que razão está conforme. Este padrão se repete para todos os requisitos apontados na Tabela 8 – Requisitos para credenciamento de certificadoras de conteúdo local, a exceção dos itens de qualificação jurídica.

123. No caso das análises de capacidade técnica, quando a indicação é de não conforme, há nos processos (peça 58), de maneira geral, uma exposição de motivos. Entretanto, da mesma forma que nos itens anteriores, não fica evidenciado o que seria necessário para que fosse considerado conforme, devido à ausência de definição de critérios.

124. A falta de definição de critérios apontada é uma falha de ordem material, que infringe os princípios da transparência, da impessoalidade e da motivação dos atos administrativos. **Pela análise das peças processuais e das notas técnicas, não é possível avaliar as razões de fato adotadas pelo examinador, para conceder ou não a certificação, e se elas são uniformes em cada exame.**

125. *Ressaltando o aspecto da motivação administrativa, consigna-se que o ato de concessão da certificação está materialmente falho. A expressão da justificativa do ato, a nota técnica, possui lacuna, representada pela falta de definição de critérios objetivos para análise dos requisitos, pelos quais seria possível aferir as circunstâncias de fato para a formatação da justificativa em bases transparentes e impessoais.*

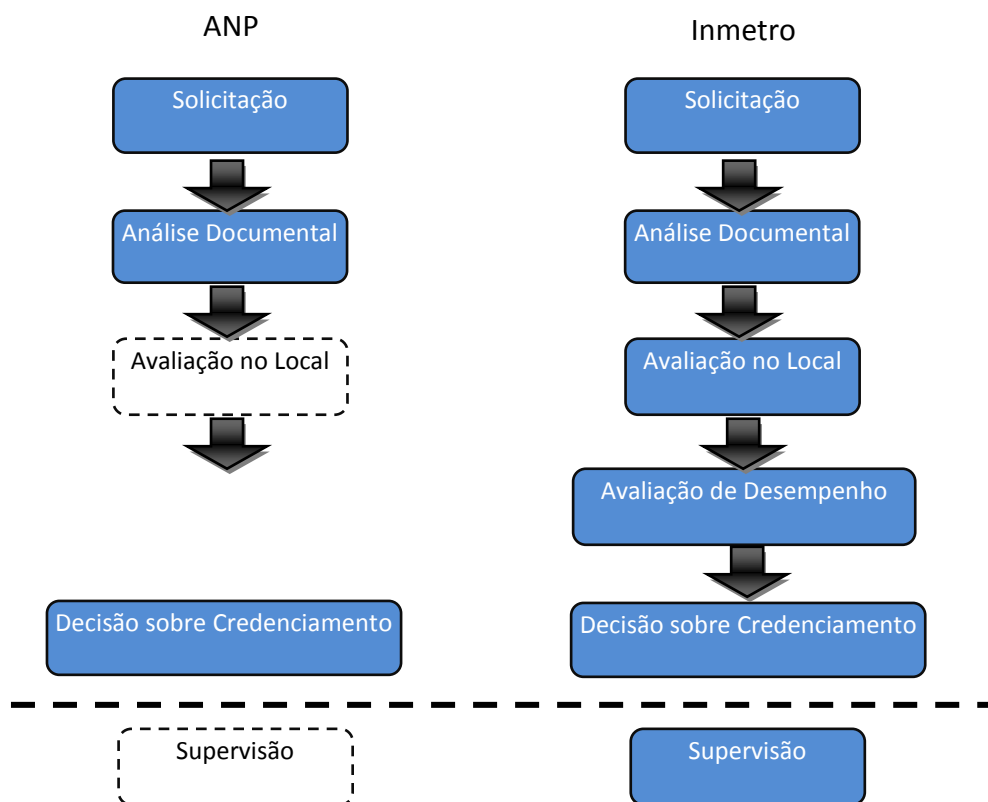
126. *No que tange à análise da qualificação jurídica, conclui-se que não faltam critérios, haja vista poder ser comprovada apenas com a apresentação de certidões.*

127. *Por essas razões, em submissão aos princípios da transparência, impessoalidade e motivação administrativa, de modo a sanar as impropriedades apuradas no procedimento de análise das solicitações de credenciamento, sugere-se **determinar** à ANP, nos termos do artigo 37 da Constituição, combinado com o inciso VII do artigo 2º e com o inciso I do artigo 50 da Lei 9784/1999, que:*

- a) em 180 dias, encaminhe ao TCU minuta de portaria ou nota técnica estabelecendo os critérios mínimos para o exame dos requisitos do Regulamento ANP 7/2007.*
- b) as análises realizadas nas solicitações de credenciamento sejam devidamente evidenciadas no processo, cotejando-se os elementos documentais e fáticos com os critérios previamente definidos.*

128. No que concerne aos procedimentos de certificação como um todo, a Figura 8 apresenta a comparação entre o fluxo de credenciamento da ANP e o de acreditação do Inmetro.

Figura 8 – Comparação entre os fluxogramas da ANP e Inmetro aplicados aos respectivos sistemas de credenciamento e acreditação



Fonte: Elaborada a partir de mapeamento dos processos da ANP e do Inmetro.

129. O fluxograma do Inmetro é o padrão adotado para todas as atividades de acreditação e, como já abordado, representa a sequência de etapas desenvolvidas pelo instituto, para se averiguar a confiabilidade e a competência das empresas pleiteantes.

130. Na comparação, imediatamente verifica-se que não há, no fluxograma da ANP, uma etapa de avaliação de desempenho, ou também chamada de auditoria testemunhal, pelo qual o Inmetro avalia no local e em tempo real a competência do organismo que pretende se acreditar.

131. No fluxograma da ANP, vê-se que o bloco que representa a avaliação no local está com uma coloração distinta e tracejada. A razão para isso é que a análise no local das informações prestadas pela solicitante não é uma atividade obrigatória para concessão do credenciamento. Conforme o item 3.2.2.4.4 do Regulamento ANP 7/2007, a denominada inspeção in loco ocorre apenas quando se julgar necessário, conforme a discricionariedade da área técnica.

132. Em virtude dessa discricionariedade, nos processos de credenciamento examinados não constam registros de inspeção in loco, nem de audiência de responsável técnico. Situação esta que, combinada com o fato de não haver avaliação de desempenho prévio ao credenciamento, enfraquece as análises realizadas pela CCL, fazendo-se com que a coordenadoria trabalhe com um grau de confiança reduzido, pois adota fielmente as informações declaradas, não checando a sua veracidade, tampouco verificando a competência da solicitante.

133. *Após o credenciamento, as certificadoras, já nessa qualidade, estão sujeitas a supervisão, que foi concebida pela agência na forma de auditoria e está disciplinada no Regulamento ANP 8/2007.*

134. *Embora esteja prevista a realização de auditorias, no Regulamento ANP 8/2007, item 5, o campo de discricionariedade para a decisão de iniciá-las é amplo, não estando previstas frequência e motivação. Os casos em que as auditorias são obrigatórias, conforme aponta o item 5.2 do respectivo regulamento, ocorrem apenas quando já existem ações anteriores, tais como Termo de Advertência, Suspensão ou Denúncia.*

135. *Além dos casos obrigatórios, é salutar que haja uma supervisão mais frequente e sistemática das certificadoras, pois apenas com este expediente é possível averiguar a manutenção das condições de trabalho das certificadoras ao longo do tempo. A supervisão sistemática possibilita à agência agir de forma tempestiva, evitando prejuízos maiores para o sistema de credenciamento, quando da descoberta de falhas ou erros.*

136. *Durante o período de execução deste trabalho, verificou-se que nenhuma certificadora efetivamente havia sido objeto de auditoria da ANP. O primeiro processo de auditoria foi iniciado em 18/10/2011, em virtude de inconformidades na análise do Relatório Trimestral de Certificação (RTC), e até o momento do fechamento deste relatório não foram gerados resultados (peça 53, pág. 4).*

137. *Ademais, apurou-se que vencerão os prazos de sete credenciamentos e três ampliações de escopo, ao longo de 2012, sendo a primeira em 9/4/2012 (autorização ANP 128, DOU, seção 1, pág. 92, 9/4/2008). Cumpre salientar que o processo aberto de auditoria não diz respeito aos credenciamentos que vencerão ao longo de 2012.*

138. *Outrossim, faz-se mister que se amplie a expectativa de controle para as certificadoras, que até o momento, como abordado, não foram objeto de supervisão.*

139. *Tendo em vista o conceito de acreditação e, mais especificamente, o sistema de certificação de CL, avalia-se que o procedimento de supervisão é tão importante quanto o próprio processo de credenciamento, pois permite averiguar ao longo do tempo a manutenção da competência e da confiabilidade da certificadora, trazendo robustez ao sistema como um todo.*

140. *Em atenção ao princípio da razoabilidade, seria adequado que as certificadoras sofressem pelo menos uma auditoria nos quatro anos que permanecem válidos seus credenciamentos. Há um risco de que, a partir do ano de 2012, certificadoras tenham seus credenciamentos renovados sem nunca terem passado por um processo de avaliação, o que contribui para a redução da confiança no trabalho de certificação.*

141. *É certo que a CCL possui um trabalho de esclarecimento de dúvidas bastante eficiente e que é objeto de análise do item 0 deste relatório, todavia, esta é uma tarefa que não deve ser confundida com a supervisão, nem substitui as avaliações no local, seja antes do credenciamento, seja depois na auditoria.*

142. *Tendo em vista essas constatações, de modo a incrementar o grau de confiança no trabalho das certificadoras, é oportuno **recomendar** à ANP que, na revisão dos Regulamentos ANP 7 e 8/2007:*

- a) Seja incluída a obrigatoriedade de inspeção prévia nas certificadoras;*
- b) Seja incluída a obrigatoriedade de realização de pelo menos uma auditoria durante o período de validade do credenciamento; e*
- c) Sejam aprimorados os procedimentos de análise para credenciamento de certificadoras, tendo em vista as boas práticas e as normas internacionais de acreditação.*

Acordo de Cooperação Técnica Inmetro e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

143. Nas pesquisas realizadas durante a auditoria, identificou-se que está em formulação acordo de cooperação técnica entre o Inmetro e a ANS, com o objetivo de desenvolver programa voluntário de certificação para Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde (OPS).

144. Conforme minuta de resolução normativa que deverá instituir o programa de acreditação de OPS, disponibilizada no sítio da ANS (<http://www.ans.gov.br/index.php/participacao-da-sociedade/consultas-publicas/319-consulta-publica-36>, acesso em 01/11/2011) (peça 60), a certificação deverá ser realizada por organismo acreditado pelo Inmetro, que posteriormente também será homologado pela ANS, autorizando-o formalmente a atuar como entidade acreditadora das OPS.

145. Nos termos da minuta de resolução normativa, o Inmetro deverá realizar processo avaliativo para reconhecer a competência técnica dos organismos de certificação que pretenderem executar o programa de acreditação de OPS.

146. A avaliação terá como parâmetros indicadores de qualidade assistencial, e também no nível de satisfação de contratantes e usuários consumidores do plano de saúde. Terá um caráter bastante semelhante ao do Selo Procel de Eficiência Energética, que orienta o consumidor no ato da compra de aparelhos domésticos, também operacionalizado pelo Inmetro. Neste caso, no entanto, o consumidor terá indicação sobre a qualidade dos serviços da OPS. Conforme dados do sítio da ANS, estima-se que esse programa estará disponível a cerca de 1.200 operadoras do Brasil.

147. Esta possibilidade de acordo entre o Inmetro e a ANS foi citada para demonstrar a possibilidade de a ANP desenvolver pareceria semelhante, ou buscar nessa experiência insumos para aprimoramento do seu sistema.

148. Hoje os custos decorrentes dos credenciamentos e das auditorias nas certificadoras ficam com a ANP, comprometendo tempo de técnicos que poderiam estar alocados em outras atividades. Na sistemática adotada pelo possível acordo com a ANS, estas tarefas ficarão a cargo do Inmetro, o qual cobrará taxas dos organismos certificadores, que serão estabelecidas em norma (ex. NIE-CGCRE-140/2011, www.inmetro.gov.br, peça 61).

149. Em um esforço de comparação, entende-se que tal cobrança, se aplicável ao setor de petróleo, não seria excessiva a ponto de comprometer a atividade das certificadoras de CL, já que a indústria de E&P movimenta investimentos consideráveis, em comparação com outros setores da economia que também se utilizam de sistemas de avaliação de conformidade.

150. Ressalta-se que, conforme inciso XI, art. 27, do Decreto 7.382/2010, que regulamenta a Lei do Gás, Lei 11.909/2009, também serão exigidos compromissos de conteúdo local para as concessões de gasodutos. Ademais, conforme informações obtidas em entrevistas na ANP, existe movimento para que sejam adotados compromissos de conteúdo local também para refinarias, situações estas que exigirão ampliação dos esforços da agência, tendo em vista que provavelmente seriam adotadas as sistemáticas de certificação que vigoram para as concessões de exploração e produção desde a sétima rodada, e que necessitarão de fiscalização.

151. Desse modo, quanto ao credenciamento e às atividades decorrentes, o que se pretende é demonstrar que existem alternativas para o que se realiza atualmente, com as quais se poderia obter sinergias entre a expertise do Inmetro, no que se refere às sistemáticas de acreditação e supervisão, e a ANP, no estabelecimento dos requisitos e dos critérios necessários.

152. Assim, é profícuo **recomendar** à ANP que avalie a conveniência e a oportunidade de serem realizados acordos de cooperação que permitam ampliar a capacidade da agência nas atividades de credenciamento e supervisão das certificadoras.

4.2 A comunicação entre a ANP e as certificadoras é célere, transparente e eficiente

153. Com a implantação do Sistema de Certificação de Conteúdo Local a partir da sétima rodada, foi introduzida a Cartilha de Conteúdo Local (anexo III da Resolução ANP 36/2007 - Certificação de Conteúdo Local) que estabeleceu o método e divulgou as planilhas para o cálculo do conteúdo local de: bens; bens de uso temporal, serviços, subsistemas, sistemas e conjunto de sistemas objetos de certificação.

154. Com o início da utilização da cartilha como metodologia oficial de medição dos percentuais de CL, naturalmente surgiu a necessidade de a ANP acompanhar os primeiros passos das empresas credenciadas para a operacionalização da cartilha utilizada para a emissão dos certificados.

155. Então, passo a passo implantou-se um processo de orientação e esclarecimento de dúvidas e interpretação das novas regras, de modo a orientar e uniformizar o entendimento entre o público-alvo (as certificadoras, os fornecedores de bens e serviços e as concessionárias). Neste novo processo, a concessionária também é interessada porque, sendo responsável pelas informações de CL, deve prever em seus contratos de compra de bens e serviços que os fornecedores certifiquem seus produtos e mantenham todas as informações necessárias para aferição do CL.

156. Neste sentido, de dar transparência ao processo de troca de informações, a CCL adotou algumas rotinas que fazem parte do canal de comunicação estabelecido entre os agentes do sistema de certificação de CL. Primeiramente, após o seu credenciamento, as certificadoras participam de curso que repassa as regras do sistema de certificação. Com o mesmo fim, ao longo do ano, são realizados encontros e workshops sobre CL, tendo o terceiro workshop ocorrido em 15/9/2011.

157. Desde 2008 foram realizados, nas dependências da ANP, dez encontros em grupo com as certificadoras (Tabela 9), além de inúmeras reuniões individuais para treinamento e auxílio na condução de processos de certificação. Ainda em 2011, a CCL deu notícia de que havia uma agenda de treinamentos para os dias 17 e 18 e 24 e 25 de novembro de 2011. Em paralelo aos encontros ocorre a troca contínua de e-mails com as certificadoras através do canal oficial de comunicação que é o e-mail corporativo de grupo certificadoras@anp.gov.br. Por este canal são levantadas as dúvidas e disseminadas as soluções e os esclarecimentos entre todas as empresas certificadoras credenciadas.

Tabela 9 - Reuniões com as certificadoras

Data	Presentes
11/9/2008	First, RBNA, Terratek, Galena
17/11/2008	Terratek, BV, RBNA, ABS, DNV
11/12/2008	Terratek, First, DNV, BV, ABS, RBNA
25/8/2009	Camara, RBNA, Kopsia, Openseas, SGS, Terratek, Millenium, Dnv, Falcão Bauer, ABS
19/2/2010	BV, SGS, ABS, RBNA, Millenium, Certifix, DNV, Galena, Falcão Bauer
19/3/2010	INLAC
25/1/2011	Todas exceto a First
19/4/2011	Falcão Bauer, DNV, Galena, NSG, SGS, RBNA, Câmara, Millenium, TÜV, Terratek, Certifix, BV, Kopsia, INLAC
29/8/2011	INLAC, OPENSEAS, CCL, TÜV, Falcão Bauer, Ability, ZME
30/8/2011	INLAC, OPENSEAS, CCL, TÜV, Falcão Bauer, Ability, ZME

Fonte: ANP/CCL

158. A ANP também instituiu um Fórum de Certificação de Conteúdo Local para o debate de propostas de simplificação da certificação de CL. No âmbito da CCL criou-se o atendimento personalizado às certificadoras, ou seja, cada servidor atende a algumas empresas previamente definidas, assim cada empresa sabe quem é o seu contato na ANP.

159. A cada esclarecimento das questões suscitadas e após a consolidação do entendimento dado, este recebe a formatação de um Informe sobre certificação de CL, que é publicado no sítio da ANP. Já são 26 Informes divulgados, sendo que a Nota Técnica CCL 12/2009 consolida os 14 primeiros.

160. Para as três certificadoras entrevistadas nesta auditoria (ABS Group, Ability e SGS) o processo de esclarecimento de dúvidas junto à ANP é célere e transparente, sendo adequado ao atendimento do curso das atividades de certificação, e está em consonância com a praxe internacional da existência de um fórum para ajuste de procedimentos em ambiente de acreditação.

161. A CCL não só acompanha os primeiros passos das empresas na operacionalização da cartilha de CL, mas também, sempre que requerida, promove a orientação das empresas concomitante à execução das atividades de medição e certificação de CL.

162. Esse conjunto de medidas adotadas demonstra o empenho da CCL para a criação de um ambiente de transparência na aplicação da Cartilha de Conteúdo Local, bem como para a busca pela eficiência do processo de sua interpretação. O resultado verificado é a celeridade na análise das dúvidas das certificadoras e a uniformização dos procedimentos utilizados.

163. As ações em curso ampliaram o acesso às informações e os mecanismos de participação dos agentes do Sistema de Certificação de Conteúdo Local dão transparência e agilidade ao funcionamento do processo.

4.3 A ANP vem encontrando dificuldades em operacionalizar as atividades decorrentes da sistemática de certificação implantada desde a sétima rodada de licitações

164. Com a adoção do Sistema de Certificação de CL surgiram novas atividades operacionais necessárias à sua efetiva implantação, entre as quais se destacam: credenciamento de certificadoras de CL; auditoria das certificadoras credenciadas; análise dos dados do Relatório Trimestral de Certificação (RTC); análise do Relatório de Investimentos Trimestrais (RIT) informados pelos concessionários e a fiscalização do cumprimento de CL com base nos documentos comprobatórios das informações declaradas nos RITs.

165. Entretanto, verificou-se que, decorridos quatro anos desde a publicação dos regulamentos do novo sistema, ainda não há, na Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL) da ANP, definição de atividades para todos os processos. Verificou-se que, atividades relevantes para a eficácia do sistema instituído na sétima rodada, como a auditoria nas certificadoras e a elaboração do manual de procedimentos de fiscalização respectivo, até o término da execução desta auditoria ainda não haviam sido realizadas. (peça 35 – Memorando 108/2011/CCL em resposta ao Ofício de Requisição 3-624/2011)

166. A relevância das auditorias nas certificadoras deve-se ao fato de que o modelo de certificação de CL está calcado nas declarações de terceira parte destas entidades. Assim, torna-se importante controlar o risco de ocorrência de procedimentos incorretos ou inidôneos na emissão de certificados, já que estes são o meio de comprovação de CL.

167. Essas lacunas de atividades ainda não operacionalizadas, constatadas na execução da auditoria e informadas nos documentos Memorando 108/2011/CCL, em resposta ao Ofício de Requisição 3-624/2011 (peça 35), e na Análise da Matriz de Achados Preliminar (peça 53), são atribuídas a causas diversas, conforme segue comentado.

Instituição e estrutura da Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL)

168. Na ANP, o acompanhamento das atividades relativas ao CL foi, inicialmente, inserido na Superintendência de Participações Governamentais (SPG). A Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL) foi criada em abril de 2007, pelo então diretor Nelson Narciso, e efetivamente instituída em maio do mesmo ano (quase dois anos após a realização da sétima rodada, em 2005), com apenas duas pessoas. Ao final do ano de 2007, a CCL contava apenas com três servidores para dar início à execução das atividades oficialmente atribuídas à nova estrutura.

169. As atribuições da Coordenadoria de Conteúdo Local estão definidas na Portaria ANP 69, de 06/4/2011, em seu art. 39, reproduzido integralmente abaixo:

Art. 39. Compete à Coordenadoria de Conteúdo Local:

I - controlar e fiscalizar o cumprimento dos compromissos de conteúdo local dos contratos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural;

II - propor a regulamentação técnica relativa à certificação de conteúdo local;

III - promover estudos, pesquisas, análises e propostas para o aprimoramento do tema conteúdo local e sua inserção nas rodadas de licitação;

IV - elaborar e implantar manuais de procedimentos internos referentes às atividades realizadas pela Coordenadoria;

V - propor regulamentação técnica para os tópicos pertinentes ao conteúdo local e sua interface com as outras unidades integrantes da estrutura organizacional da ANP;

VI - promover estudos e pesquisas para o aprimoramento dos mecanismos e das ferramentas de medição e fiscalização do conteúdo local;

VII - elaborar manuais e guias contendo informações e esclarecimentos ao público interno e externo à ANP, a respeito de conteúdo local;

VIII - diagnosticar, quantificar e monitorar a oferta de bens e serviços nacionais para aplicação nas atividades de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural;

IX - promover o credenciamento de certificadoras de conteúdo local;

X - promover a auditoria nas certificadoras de conteúdo local e supervisionar a veracidade dos relatórios de investimentos das certificadoras e das concessionárias;

XI - promover, especialmente em articulação com a área de comunicação, ações promocionais com vistas a ampliar o conhecimento e a visibilidade da atuação da ANP na questão do conteúdo local dos contratos de concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural.

170. *Depois de passar por um período de estruturação (conforme parágrafos 0 a 0), em 2010, a ANP tinha o desafio de trazer soluções para o atrasado processo de fiscalização do cumprimento de CL dos contratos desde a primeira rodada.*

171. *Especificamente sobre a falta de definição de procedimentos para as atividades a partir da sétima rodada, a CCL alega que o credenciamento de certificadoras, o número crescente de certificados emitidos e as diversas notas técnicas de regulamentação que foram emitidas deixam claro que boa parte dos procedimentos do novo modelo já estão definidos, e que face à necessidade de regulamentação complementar decorrente da experiência adquirida, já estão previstas revisões dos regulamentos. Entretanto, relativamente a este ponto, destaca-se, principalmente, a ausência de definição de processos, que já poderiam estar consignados em manuais, que compilassem os procedimentos para a fiscalização do cumprimento de CL dos contratos a partir da sétima rodada e para a realização de auditorias nas certificadoras credenciadas. A falta de definição dos processos implica fragilidade para o desempenho da atividade, que deve ser planejada antes de ser executada. Além disso, o atraso na operacionalização desses processos traz o risco de geração de novos passivos.*

172. *Tais lacunas comprometem o novo modelo, uma vez que já existem inúmeros blocos da sétima e nona rodadas com fato gerador de fiscalização implementado e os certificados que comprovam o CL destes blocos foram emitidos por certificadoras cujos procedimentos não foram auditados uma única vez.*

173. No início da atual gestão foram levantadas as principais questões a serem resolvidas, as quais foram organizadas segundo os critérios de gravidade, tendência e urgência. De fato, pelo levantamento feito, a fiscalização dos blocos de quinta e sexta rodadas se destacou como prioritária, como espelha a Tabela 10.

Tabela 10 – Gravidade x urgência x tendência

<i>Descrição</i>	<i>Gravidade</i>	<i>Urgência</i>	<i>Tendência</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Tamanho</i>
<i>Fiscalização 5ª e 6ª (ações externas e internas)</i>	5	5	5	125	600
<i>Treinamento equipe - Certificação</i>	4	5	5	100	480
<i>Revisão Res. 39</i>	4	5	5	100	480
<i>Simplificação do modelo de CL (tabela de ofertas)</i>	4	5	4	80	384
<i>Revisão de CL para 11ª Rodada</i>	4	5	4	80	384
<i>Revisão de CL para Partilha</i>	4	5	4	80	384
<i>Fiscalização Fase Desenvolvimento (1ª a 6ª)</i>	3	5	5	75	360
<i>Revisão Res. 36</i>	4	4	4	64	307
<i>SGCL</i>	3	4	4	48	230
<i>Simplificação da Certificação</i>	3	5	3	45	216
<i>Revisão de CL para A. M. (contratos futuros)</i>	5	3	2	30	144
<i>Auditoria na Certificação</i>	3	3	3	27	130
<i>Plano de Contas da Partilha</i>	3	4	2	24	115
<i>Treinamento Certificadoras</i>	2	3	3	18	86
<i>Revisão de CL para A. M. (contratos vigentes)</i>	3	2	3	18	86
<i>RIT (análise e críticas)</i>	2	3	2	12	58
<i>RTC (análise e críticas)</i>	2	3	2	12	58
<i>Revisão de CL para Cessão Onerosa</i>	3	2	2	12	58
<i>Orçamento CCL</i>	2	2	3	12	58
<i>Fiscalização da 7ª Rodada em diante</i>	3	1	2	6	29
<i>Prominp</i>	1	2	1	2	10
<i>Plano de Treinamento</i>	1	1	2	2	10
<i>Revisão Res. 37</i>	1	1	1	1	5
<i>Estudos de Mercado (Pré-Sal)</i>	1	1	1	1	5

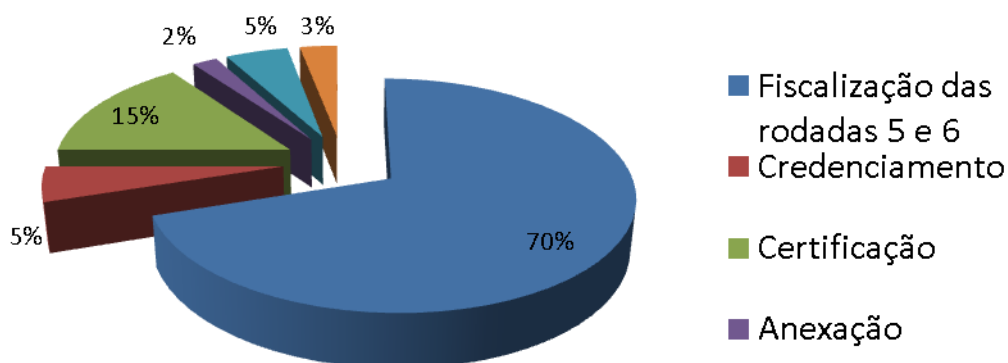
Nota da ANP: Agrupamento por desvio padrão em relação à média dos valores da coluna TOTAL

Fonte: Adaptada da Tabela da ANP/CCL inserida na peça 53 – Análise da Matriz de Achados Preliminar

174. Durante os trabalhos de auditoria, apurou-se que a força de trabalho existente, composta por cinco especialistas em regulação, dois técnicos em regulação, um técnico administrativo e um estagiário, dedica seus esforços com a seguinte distribuição (Gráfico 5): 70% para fiscalização; 5% para análise dos processos de credenciamento; 15% para atividades de certificação; 2% Anexação; 5% análises de relatórios (RGT, RIT, RTC) e 3% a tarefas administrativas. (peça 35). O detalhamento destas atividades está na peça 38 – Quadro Servidores/Função Atividades Desenvolvidas.

Gráfico 5 – Comprometimento da força de trabalho

Comprometimento da força de trabalho



Fonte: Elaborado com base nos dados encaminhados por meio do Memorando 18/2011/CCL

175. A questão evidente é que a priorização dos processos de fiscalização do cumprimento de CL das rodadas 5 e 6 ocupa a maior parte da força de trabalho, o que pode comprometer o desenvolvimento de outras atividades, pois a auditoria documental envolve o exame de notas fiscais e declarações de origem emitidos para os bens e serviços nacionais, que é um processo demorado e trabalhoso. Por isso, esse quadro da distribuição das atividades da CCL suscita, principalmente, a preocupação com o risco real de crescimento do passivo gerado pela ocorrência de fatos geradores de fiscalização dos blocos das rodadas 7 a 10.

176. Apesar de a coordenação atual ter declarado que a distribuição de pessoal sempre será de 70% para a atividade de fiscalização de CL, entende-se que os procedimentos de fiscalização de CL dos contratos da sétima rodada em diante já deveriam estar sendo estudados, para que os blocos dessas rodadas pudessem entrar na seleção a ser fiscalizada por meio de auditoria documental.

177. Também é visto como fato relevante a ausência da execução regular de outras atividades também vitais para o efetivo funcionamento do sistema de certificação de CL, como as auditorias nas certificadoras, que envolve risco potencial de renovação do credenciamento de certificadoras que não passaram por procedimento de supervisão, tema aprofundado no item 0.

Fiscalização do Cumprimento de CL

178. Dados da CCL sobre o universo passível de fiscalização revelam a existência de 194 blocos das rodadas 7 e 9 com fato gerador de fiscalização de cumprimento de CL ainda não fiscalizados, sendo 168 da R7 e 26 da R9 (peça 40 - ANP/CCL - Relação de todos os blocos que já tiveram fato gerador de fiscalização do cumprimento de CL). É fato que a relação dos blocos em situação de fiscalização dos contratos das rodadas 7 a 10 (de 2005 a 2008) será constantemente acrescida de novos blocos e, caso não se iniciem as fiscalizações, este passivo só tende a aumentar.

179. *Chama atenção o fato de que, além de a CCL não ter a definição das atividades do processo de fiscalização de CL a partir da sétima rodada, nem o manual de procedimentos de fiscalização, ainda está trabalhando na diminuição do passivo de fiscalização do CL das fases de exploração das rodadas 5 e 6. Some-se a tudo isso que, relativamente aos blocos das rodadas 5 e 6, a fiscalização de CL da Etapa de Desenvolvimento ainda não teve início, e cuja análise documental é mais trabalhosa e demorada, em razão da quantidade de documentos fiscais decorrente do maior volume de investimento neste período. Sobre isso, transcrevemos declaração de especialistas em regulação da CCL, no documento Análise da Matriz de Achados Preliminar (peça 53):*

A auditoria documental dos blocos exploratórios é um trabalho que exige tempo dos servidores, já que o processo é manual e são analisados documentos fiscais de todo o período exploratório. Quanto maior o investimento e mais longo o período exploratório, maior o número de documentos fiscais a serem avaliados. Os gastos realizados durante a fase exploratória correspondem a uma parcela muito pequena do que é investido durante o período de desenvolvimento dos campos. A tendência é que a auditoria documental dos campos em desenvolvimento seja ainda mais trabalhosa.

180. *A Fase de Exploração, normalmente, têm grandes volumes de aquisição de serviços. Já na Etapa de Desenvolvimento o maior volume de compras recai sobre bens e os volumes de investimento são significativamente maiores.*

181. *Quanto à fiscalização do cumprimento da cláusula de CL dos contratos a partir da sétima rodada, a CCL chamou a atenção para o fato de que essa atividade tornou-se muito mais complexa, já que além do compromisso global por fase, há também compromissos por itens e subitens. Informou também que a operacionalização desse processo de fiscalização requer a implementação de sistema informatizado de análise cuja demanda já foi feita ao Núcleo de Informática da ANP (peça 53).*

182. *Como citado no item 0 (parágrafo 0), embora ainda não tenham ocorrido, sabe-se que novas demandas relativas à fiscalização do cumprimento de CL surgirão para a CCL, como por exemplo, o compromisso contratual de CL nas concessões para a construção de gasodutos de interesse geral.*

Auditorias nas certificadoras

183. *Quanto às auditorias nas certificadoras, atividades essenciais para a validação do sistema de certificação, o primeiro processo só foi iniciado em 18/10/2011, após a detecção de inconformidades na análise do Relatório Trimestral de Certificação (RTC) encaminhado pela empresa certificadora TUV (peça 53).*

184. *Hoje são 20 as certificadoras credenciadas que, em princípio, deveriam ter seus procedimentos de emissão de certificados auditados ao menos uma vez, no período de quatro anos (ver item 0), antes da renovação do seu credenciamento, haja vista a necessidade de conferir se a certificadora vem atestando corretamente o percentual de CL de bens ou serviços, em conformidade com os documentos arquivados e os requisitos especificados no Regulamento ANP 6/2007 - Certificação de Conteúdo Local.*

185. *Em 2012, a partir de abril, como demonstrado no item 0 (parágrafo 0), terá início o vencimento de sete autorizações para exercício da atividade de certificação de CL e nenhuma dessas certificadoras foi auditada até o encerramento desta auditoria. Tampouco foi elaborado o manual de procedimentos para nortear a realização dessas auditorias. Apesar disso, a CCL declarou que antes do fim do prazo de credenciamento estas empresas serão auditadas.*

186. *A CCL informou que o primeiro processo de auditoria, da certificadora TUV, será aproveitado para testar in loco a validade dos procedimentos de auditoria a serem adotados em posterior revisão de regulamento da ANP.*

187. *Antes pois, de iniciar esta atividade, é preciso que a ANP defina o processo de auditoria nas certificadoras, bem como promova o aprimoramento do quadro da CCL com foco na capacitação em ferramentas de auditoria, pois essa atividade fiscalizatória dos procedimentos das certificadoras é tão relevante para a confiabilidade do Sistema de Certificação de Conteúdo Local quanto os procedimentos de análise para credenciamento.*

188. *Os pontos aqui tratados sinalizam a necessidade de que a ANP invista na capacitação de pessoal em técnicas de auditoria com foco no desenvolvimento das auditorias do Sistema de Certificação de Conteúdo Local.*

Gestão de informações com soluções de TI

189. *Relativamente às soluções de tecnologia de informação, não há sistemas de gestão de contratos nem das informações dos relatórios trimestrais recebidos. O tratamento para as informações dos RIT e RTC tem se dado em planilhas eletrônicas, em virtude da habilidade de uma servidora da CCL que se dedica a atualizar e analisar esses dados a cada três meses.*

190. *Apesar de ter sido consignado no Relatório de Gestão da ANP-2010 que os módulos de credenciamento, certificação e auditoria do Sistema de Gestão de Conteúdo Local (SGCL) já tinham sua especificação homologada e estavam em fase de construção, a informação obtida em entrevista na CCL é de que o Núcleo de Informática (NIN) teria suspenso o desenvolvimento deste sistema para atender outras demandas prioritárias da ANP.*

191. *A CCL também deu notícia de que havia previsão de implantação dos módulos para atividade de fiscalização e relatórios de investimentos, e que o esboço de manual de fiscalização existente fora elaborado com base na expectativa de ser operacionalizado por software encomendado ao setor de informática da ANP. Contudo até aquela data o sistema ainda não fora entregue à CCL e não havia previsão de quando seria.*

192. *Confrontando a lista de atribuições versus a força de trabalho da CCL e ainda a quantidade de informações que devem ser analisadas, para a otimização do desempenho da CCL é urgente que seja desenvolvido e entregue em funcionamento todos os módulos necessários à melhoria da execução das atividades decorrentes da implantação do Sistema de Certificação de Conteúdo Local.*

193. *Especificamente com relação à fiscalização do cumprimento da cláusula de CL dos contratos a partir da sétima rodada, a CCL informou que para a operacionalização desse processo a coordenadoria aguarda a entrega do software para a implementação de um sistema informatizado de análise. O documento base para a carga dos relatórios de investimentos, assim como dos documentos fiscais comprobatórios e certificados de CL no Sistema de Informações Gerenciais de Exploração e Produção (Sigep) já foi enviado para o NIN em maio de 2011 (peça 53).*

194. *Hoje, as informações que são extraídas do Sigep sobre o término da fase de exploração de um bloco, necessárias à abertura dos processos de fiscalização, não atendem às necessidades da CCL e precisam obrigatoriamente ser checadas na Superintendência de Exploração e Produção (SEP). Isso é um problema que já deveria ter sido solucionado, pois provoca lentidão no processo até que se obtenha a informação necessária.*

195. *O assunto enseja **recomendar** à ANP que promova o desenvolvimento de ferramentas de TI adequadas às necessidades da Coordenadoria de Conteúdo Local, de modo que a estrutura da CCL possa beneficiar-se do gerenciamento informatizado de suas atividades e tenha meios de otimizar o desempenho de suas atribuições.*

Análise de pedido de Waiver

196. Outra questão bastante sensível refere-se às liberações do cumprimento de compromissos parciais de CL, denominadas pedidos de waiver. É uma previsão contratual estabelecida desde a quinta rodada, sendo detalhada a partir da sétima rodada. Embora seja possível a dispensa do cumprimento do percentual correspondente ao item específico, fica mantido o compromisso com o percentual global. Estes pedidos devem ser autorizados pela ANP, mediante solicitação prévia do concessionário.

197. A partir da sétima rodada a previsão de apresentação de waiver, registrada tanto nos editais como nos contratos, exigirá maior dedicação por parte da ANP já que na planilha de CL os percentuais assumidos pelos concessionários são desdobrados em itens e subitens, e para cada um destes, há a possibilidade de apresentação de pedido de waiver para liberação do cumprimento de CL caso se configure uma das seguintes situações:

- a) preço excessivamente elevado comparados ao mercado internacional;
- b) prazos muito superiores aos praticados pelo mercado internacional que possam comprometer o cronograma de atividades proposto;
- c) nova tecnologia não disponível por ocasião da licitação ou não prevista.

198. O primeiro pedido oficial de waiver junto à CCL foi protocolado em 15/7/2011, com a apresentação de extensa documentação que vem sendo objeto de avaliações, inclusive com solicitação ao operador de informações adicionais. Desde então, a coordenadoria estuda o assunto para definir os procedimentos de avaliação destes pedidos, não tendo definido prazos e procedimentos de análise para estes casos. (peça 53 - Análise da Matriz de Achados Preliminar).

199. No que se refere ao prazo para a análise desses pedidos de waiver, anote-se que é preciso levar em conta que este pedido de dispensa do cumprimento de CL deve ser anterior ao investimento sendo, portanto, de suma importância que a concessionária tenha o seu pedido analisado em prazo compatível com a oportunidade comercial do negócio e o cronograma de atividades proposto no Programa Exploratório Mínimo (PEM).

200. Relativamente a pedido de waiver decorrente de nova tecnologia, já se prevê que, na Etapa de Desenvolvimento dos blocos a partir da sétima rodada de licitação, haverá muitos pedidos de waiver. Isso ocorre porque o detalhamento da planilha de compromisso de CL integrante do contrato foi desenvolvida para o uso de tecnologia específica, Floating Production, Storage and Offloading (FPSO). Como a Etapa de Desenvolvimento é iniciada aproximadamente entre 5 e 8 anos após a assinatura do contrato, esta pode não vir a ser a tecnologia escolhida pela operadora.

201. Resta clara a necessidade de que sejam definidos tanto os procedimentos quanto o prazo máximo para a análise dos pedidos de waiver apresentados.

Síntese do achado

202. *Primeiramente, o que se constatou é que a ANP demorou a se instrumentalizar para a fiscalização do cumprimento do compromisso de CL firmados nos contratos de concessão.*

203. *Além disso, em função de todo o histórico que precedeu a estruturação da CCL na ANP, o atual coordenador assumiu a direção com a missão de adotar estratégia de fiscalização para o passivo dos contratos das rodadas de 1 a 4 e, ter atuação mais tempestiva na fiscalização do CL das rodadas 5 e 6.*

204. *Por melhor que seja o esforço de fiscalização pela equipe atual da CCL este pode ser aprimorado para que o setor de CL na ANP seja fortalecido. A análise deste achado como um todo evidenciou a necessidade de busca de soluções de melhoria face à robustez do sistema de fiscalização a partir da sétima rodada e a constância de novos fatos geradores de fiscalização.*

205. *A repisada necessidade de elaboração de manuais de procedimentos de fiscalização do cumprimento de CL e de auditoria nas certificadoras tem o fito de aprimorar a fiscalização dessas atividades reguladas. A ausência de manuais de procedimentos leva a um risco associado ao desenvolvimento de atividades sem planejamento prévio da metodologia de execução.*

206. *Restou evidenciado que o planejamento das atividades da CCL tem se ajustado às limitações de pessoal. Embora meritório, o esforço empreendido para por em marcha e encerrar as fiscalizações de CL das rodadas 1 a 4, e a despeito da concentração na fiscalização das rodadas 5 e 6, que no momento apresentam maior risco, isso não impede a geração de novos passivos, principalmente quanto às ações fiscalizatórias decorrentes do sistema de certificação aplicáveis aos contratos a partir da sétima rodada.*

207. *Se hoje há um conjunto de atividades que não são consideradas críticas, a tendência é que venham a se tornar, em razão do fluxo contínuo de atividades e da implementação constante de novos fatos geradores de fiscalização.*

208. *Ante o exposto, propõe-se **recomendar** à ANP que elabore manuais de procedimentos de fiscalização do cumprimento de CL, de auditoria nas certificadoras, e de análise dos pedidos de waiver.*

5. Análise dos comentários do Gestor

209. *Com o objetivo de colher as impressões e os comentários do gestor acerca das conclusões do trabalho, minuta de relatório foi encaminhada por meio do Ofício 306/2011-TCU/SEFID-2 (peça 74), para obter o pronunciamento da ANP. Em resposta, a agência encaminhou o Ofício 055/2011/AUD (peça 82) contendo as considerações necessárias ao aprimoramento desta auditoria.*

210. *Os comentários serão analisados a seguir, de acordo com os capítulos a que se referem neste relatório, para facilitar a compreensão.*

Análise dos comentários ao “Resumo”

211. *Em seus comentários iniciais, a ANP afirma que: “(...) vem executando as fiscalizações (...) com precisão, segurança, exatidão às regras estabelecidas, portanto diferente do afirmado pela equipe de auditores do TCU (...)”(peça 82, p. 2 e 3). Adiciona ainda que “toda a ANP trabalha com informações declaradas pelos operadores de blocos de concessão desde a exploração, onde as concessionárias declaram o cumprimento do Programa Exploratório Mínimo – PEM à produção (cujo valor declarado embasa o montante recolhido a título de royalties).”*

212. Destaca-se que a existência de indícios de incerteza na apuração de CL, (parágrafo •, do Resumo) foi identificada durante a análise da Nona Rodada de Licitações (TC-007.195/2007-9), em que verificou-se que a “ ‘fiscalização meramente declaratória, limitada à boa fé dos dados e informações fornecidos pelas companhias’, **como exposto pelo próprio diretor geral da ANP** (fls.34/35, volume principal, TC 010.512/2006-1) é frágil e vulnerável”.

213. Essa afirmação do então Diretor-Geral da ANP foi uma das motivações da presente auditoria, conforme demonstrado no subitem **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, no capítulo 1. Introdução deste relatório de auditoria. O cumprimento com exatidão das regras estabelecidas não confere, necessariamente, alto nível de certeza na aferição do conteúdo local, pois as regras estabelecidas podem não ser as mais adequadas.

214. Ademais, o fato de toda a agência trabalhar com dados declaratórios apenas reforça a grande necessidade de confirmação dessas informações por meio de fiscalizações ou outros métodos, para garantir confiabilidade aos processos de trabalho.

Análise dos comentários à “Introdução”

Crítérios

215. Em relação aos critérios adotados neste trabalho, a ANP afirma que os argumentos utilizados nesta auditoria não estão de acordo com os conceitos utilizados pela CCL (peça 82, p.3). Entretanto, é importante ressaltar que as definições as quais a CCL se atém não podem ser consideradas adequadas apenas por estarem normatizadas. Dessa feita, o argumento carece de razão, tendo em vista que os critérios empregados nesta auditoria estão explicitamente definidos neste relatório e são o fundamento de todas as análises aqui desenvolvidas.

Análise dos comentários ao capítulo: A fiscalização das rodadas 1 a 6

216. No parágrafo 0, foi estabelecido critério, para análise da fiscalização da ANP, que define quando um processo pode ser considerado como processo de fiscalização. Sobre esse critério, a ANP informa (peça 82, p. 4) que:

A metodologia elaborada foi pautada no que determina a regulamentação vigente no que tange a matéria Conteúdo Local (Portaria ANP no 180/2003) de que a comprovação do cumprimento dos percentuais de Conteúdo Local deve ser realizada de forma declaratória pelos concessionários através dos Relatórios de Gastos Trimestrais - RGT, e adicionalmente na prerrogativa criada por esta Portaria, da adoção de formas complementares de comprovação, tais como a análise de declarações de origem, cabendo assim a definição, pela equipe técnica responsável, dos critérios de comprovação mais adequados a serem utilizados nos processos de fiscalização.

217. A respeito dessa metodologia, elaborada pela ANP em 2010, pelas razões expostas no subitem 0 deste relatório, o RGT, exclusivamente, não é suficiente para garantir confiabilidade ao processo de comprovação do cumprimento do compromisso de conteúdo local. A informação do RGT é uma declaração do concessionário e, como tal, é passível de erros ou fraudes que devem ser verificadas por meio das ações de fiscalização.

218. Como explicitado no parágrafo 0 deste relatório de auditoria, a fiscalização do cumprimento do compromisso de conteúdo local em muito se assemelha a auditoria de demonstrações contábeis, tendo em vista que ambas tem como objetivo emitir um parecer indicando se as demonstrações (no presente caso as planilhas de conteúdo local) refletem a realidade a que se referem e se estão adequadas às normas a que estão submetidas. (FERREIRA, 2009)

219. Nesse sentido, o auditor (ou na situação em análise o especialista em regulação) deve obter evidências suficientes e adequadas que fundamentem sua opinião e possibilitem sua convicção acerca das demonstrações analisadas. (FERREIRA, 2009)

220. Diante disso, **para efeito das análises contidas neste relatório**, não foram considerados como fiscalização os processos destinados apenas a conferência e atestação dos valores declarados pelo RGT.

221. A agência afirma ainda que esse critério “não se encontra aderente a prática e a regulação pertinente a fiscalização de conteúdo local aplicada pela CCL”.

222. Convém observar, no entanto, que o critério estabelecido baseia-se na importância de se garantir alguma confiabilidade às informações (declaradas) utilizadas pela ANP para atestação de cumprimento de CL. Assim, não há que se falar em fiscalização quando a ação restringe-se à mera conferência de saldos e comparação de planilhas. Esse procedimento é o primeiro passo para qualquer auditoria, mas apenas isso não dá ao auditor confiança para emitir uma opinião fundamentada sobre o cumprimento ou não do compromisso de CL. Ademais, independente do nome que tenha, o fato é que apenas nos processos de análise documental os números declarados no RGT sofrem algum tipo de verificação.

223. Destaque-se a natureza da presente auditoria, qual seja, operacional, em que o objetivo é aprimorar a implementação da política pública. O fato de a CCL estar atendendo aos critérios de fiscalização constantes das normas não significa que o processo em si seja perfeito. Nesse particular, as normas atinentes à atestação do cumprimento do compromisso de conteúdo local, nos termos analisados neste relatório, não são suficientes para garantir um elevado grau de confiabilidade ao processo.

Método de escolha dos blocos das rodadas 5 e 6

224. Sobre a escolha dos blocos a serem fiscalizados, a ANP afirma (peça 82, p. 4) que segue a metodologia estabelecida na Nota Técnica 1/2011, que prevê a fiscalização, por meio de análise documental, de no mínimo 1 bloco de cada operadora, com o objetivo de:

(...) verificar os trabalhos realizados por **todas as operadoras**, em rodadas com altos compromissos contratuais de conteúdo local, e não concentrar apenas nas operadoras que detêm mais blocos, ou maiores volumes de investimentos, mantendo assim um panorama de análise do cumprimento das cláusulas contratuais de Conteúdo Local amplamente no mercado regulado de E&P, e não restritivamente.

225. Inicialmente, convém reforçar que o fato de estar estabelecida em nota técnica não garante que a premissa adotada para seleção dos blocos de fiscalização seja eficaz. No caso em análise, pelas razões já explicitadas (parágrafos 0 a 0), a escolha de um bloco por operadora não se mostra adequada para garantir a isonomia e a expectativa de controle na fiscalização de conteúdo local.

226. Em relação aos critérios de escolha de blocos para fiscalização, a análise do relatório de auditoria não critica a hierarquização, mas sim o método de escolha dos blocos a serem fiscalizados, mostrando que este não privilegia a materialidade. Pode-se verificar, pela leitura do parágrafo 0, que o relatório considerou a análise de risco (hierarquização) desenvolvida pela CCL equilibrada e constatou que a ponderação das variáveis escolhidas não afasta o atributo da materialidade.

227. A abordagem segundo o critério da materialidade foi escolhida porque, juntamente com relevância e risco, é critério fundamental na definição de objetos e aplicação de testes em auditoria. Os critérios de relevância e risco não foram avaliados neste relatório por serem atributos para os quais a ponderação exige conhecimento técnico e experiência que os auditores não dominam, por não fazerem parte de suas atribuições e competências.

228. O critério da materialidade, entretanto, é objetivo. Não é apenas razoável, mas também necessário considerar outras questões na análise de risco, mas não se pode desprezar o volume de recursos, neste caso investimento nas atividades de E&P, na seleção de objetos de fiscalização.

229. A ANP consigna também (peça 82, p. 5) que “ (...)o objetivo era a materialização ampla no mercado regulado de processos de fiscalização de CL, não se restringindo somente a maior operadora de blocos de concessão (...)”, e que (peça 82, p. 6) “ (...) como a Petrobras possui mais blocos que todas as outras operadoras, é de se esperar que nos próximos ciclos de fiscalização de CL, tenha-se cada vez mais a predominância de blocos da operadora supramencionada.”

230. É forçoso destacar que este relatório não sugere que a fiscalização seja restrita à Petrobras, e tampouco a equipe de auditoria (durante as discussões e reuniões de trabalho) induziu a essa interpretação. Entretanto, de acordo com os dados da CCL, consolidados no Gráfico 3 – Número de blocos no Gráfico 4, o tratamento dado à Petrobras não é compatível com sua participação nas atividades de exploração de petróleo, oriundas das rodadas 5 e 6, dado o número de blocos que opera e o volume de investimentos de seus empreendimentos.

231. Além disso, não é necessário fiscalizar todas as operadoras para gerar um ambiente de expectativa de controle, mas sim garantir que todos os blocos, de qualquer operadora, tenham as mesmas chances de serem selecionados.

232. Nessa esteira, em que pese ser plausível o argumento de verificar todas as operadoras para manter um panorama de análise mais amplo, é importante notar que dos 168 blocos das rodadas 5 e 6, foram selecionados 18 para fiscalização, sendo que até o momento da execução desta auditoria (outubro de 2011), apenas 12 processos haviam sido autuados.

233. Convém observar ainda que, em alguns casos, não é possível falar em panorama amplo, uma vez que a representatividade dos blocos a serem fiscalizados é muito baixa em relação ao número de blocos operados por uma empresa e que estão disponíveis para fiscalização. Como se pode verificar na Tabela 11, nas cinco operadoras com maior número de blocos disponíveis, no máximo 15% dos blocos estão selecionados para fiscalização (menos de três blocos em números absolutos), sendo que em três delas apenas um bloco foi escolhido. Assim, não é possível caracterizar um padrão de atuação dessas operadoras, como afirmado pela ANP.

Tabela 11 – Número de blocos fiscalizados em relação aos disponíveis por operadora

Operadora	Blocos	Blocos fiscalizados	% de blocos fiscalizados
Petrobras	100	3	3%
Petrosynergy	13	2	15%
Petrogal Brasil	12	1	8%
Quantra	10	1	10%
Aurizônia Petróleo	8	1	13%
Partex Brasil	6	2	33%
W. Washington	5	1	20%
UTC Engenharia	4	2	50%
Starfish	3	1	33%
Newfield	2	1	50%
Maersk	2	1	50%
Recôncavo E&P	2	1	50%
Shell	1	1	100%

Fonte: Elaborada com dados da CCL.

234. Além disso, a agência afirma (peça 82, p. 5) que a referida nota técnica “(...) não define quais blocos a CCL deverá fiscalizar, uma vez que **todos os blocos** oriundos dos contratos de concessão **serão objeto de fiscalização**, mas sim, determinar os critérios analíticos a serem aceitos para comprovação do cumprimento da cláusula contratual de CL, conforme dispõe a Portaria ANP n. 180/2003” e argumenta (peça 82, p. 5) que, dentro do prazo de guarda de documentos estabelecido pela Portaria ANP 180/2003, outros blocos serão escolhidos para passarem pelo processo de análise documental. Entretanto, não é possível fazer uma avaliação fundamentada em intenções. Ademais, pelo ritmo de andamento dos processos de fiscalização já autuados, em relação ao volume do passivo, não há indícios de que seja possível atingir um volume de fiscalização ideal, de acordo com os critérios ora utilizados.

235. No que tange aos aspectos de isonomia, a ANP comenta (peça 82, p. 6) que o conceito de isonomia adotado neste relatório “(...) não encontra aderência ao contexto atualmente adotado para fiscalização de CL (...)”. Contudo, sobre o princípio constitucional da isonomia, é indispensável consignar que seu conceito não é variável, sendo amplamente consolidado na doutrina e na jurisprudência brasileiras. De acordo com Alexandre de Moraes:

A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos tem o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois **o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência do próprio conceito de justiça** (...). (MORAES, 2008, p. 36) Grifo nosso.

236. Assim, não há que se falar em inadequação do conceito, posto que este não pode ser ajustado a cada situação, como explica a constitucionalista Cármen Rocha:

Os princípios constitucionais são objetivos. Conquanto caracterizados pela generalidade de seus conteúdos, eles são dotados de objetividade. **Não se cuidam, pois, de conteúdos subjetivos ou aleatórios.** (...) A objetividade dos princípios constitucionais **impedem, então, que seja permitida a seus aplicadores a opção livre de sentidos a serem extraídos num determinado momento da vigência do sistema jurídico.** (ESPÍNDOLA, 2002, p. 84) Grifo nosso.

237. *Portanto, não é o princípio da isonomia que deve ser aderente à prática, já que o princípio não é variável. Não há que se falar que o princípio da isonomia não adere ao “(...) contexto atualmente adotado para fiscalização de CL”, conforme afirmação da agência (peça 82, p. 6). Assim, é a fiscalização de CL, da forma que vem sendo conduzida, que não atende ao princípio da isonomia.*

238. *Novamente, enfatiza-se que, pelas razões expostas neste relatório de auditoria, não é possível considerar na análise a possibilidade de novas seleções de blocos para fiscalização, mormente dado o ritmo de conclusão dos processos autuados até então. Do mesmo modo, cabe esclarecer mais uma vez que, para efeitos das análises deste relatório, não se considera processo de fiscalização a mera atestação dos valores apresentados no RGT.*

239. *Não resta dúvidas sobre a expertise do corpo técnico gerencial e da Diretoria Colegiada da ANP e tampouco sobre sua capacidade para decidir a maneira mais apropriada de conduzir seus processos de trabalho. Entretanto, isso por si só não constitui um argumento capaz de elidir as falhas e oportunidades de melhoria identificadas neste relatório. Sem dúvida houve grande evolução na atuação da agência em 2011, entretanto há oportunidades de melhoria, que são destacadas neste relatório. Além disso, sem a apresentação de argumentos objetivos, não há como alterar as conclusões da auditoria.*

240. *Merece destaque outro comentário da ANP que diz respeito ao impacto da aplicação de multas por descumprimento do compromisso de conteúdo local (peça 82, p. 7):*

O impacto da aplicação das primeiras multas de CL e da abertura de processos de fiscalização em vários operadores foi de tal forma considerável que de durante o ano de 2011, gerências de CL foram criadas em todas nas grandes operadoras (Petrobras, OGX, HRT, BP, Shell, BG, Statoil, Repsol, Chevron, Anadarko, Sonangol-Starfish, Total, Gaip Energia) e em vários pequenos e médios concessionários. Certamente este efeito não seria observado se a CCL/ANP tivesse fiscalizado somente a Petrobras. Tal prática criaria a falsa imagem de que as políticas e regras de CL se aplicariam tão somente a Petrobras.

241. *Mais uma vez, convém reforçar que este relatório em nenhum momento menciona ou sugere a possibilidade de fiscalização exclusiva da Petrobras. Ademais, não é possível atribuir à eficácia da metodologia aplicada a reorganização das operadoras para dar tratamento especializado às questões de conteúdo local, mas sim ao fato de haver fiscalização. Não há que se discutir que, aplicar multas por descumprimento, pela primeira vez, em situações declaradas, após 11 anos de vigência das regras, gera expectativa de controle, que é algo inerente a qualquer processo fiscalizatório.*

242. *A agência invoca ainda (peça 82, p. 7) o princípio do moral hazard (risco moral) para justificar tratamento “igualitário” dado à Petrobras. Entretanto, pela análise constante dos parágrafos 0 a 0, observa-se que no modelo de seleção atual, a Petrobras é que não possui incentivos para agir de forma zelosa, haja vista que o volume de seus investimentos a serem fiscalizados representa pouco mais de 5% do valor investido nos blocos disponíveis para fiscalização. Dessa forma, o problema do risco moral está associado à ação da Petrobras, que tem baixa expectativa de controle.*

Ausência de testes nas análises documentais

243. No contexto da necessidade de realização de testes para elevar o grau de confiabilidade dos processos de fiscalização, mediante análise documental, a ANP afirma (peça 82, p. 8) que “A prática de auditoria quer seja ela contábil ou não, pressupõe o julgamento profissional no dimensionamento do tamanho da amostra, seleção de contas a serem testadas, bem como os respectivos testes realizáveis, para fins de formar opinião do auditor.”. Discorre também que:

(...) para cada processo de fiscalização inevitavelmente caberá ao servidor que executará a fiscalização julgar quais documentos possuem relevância e materialidade satisfatórias para serem testados. No entanto, observa-se que para a fase de exploração é comum que a maioria absoluta dos investimentos se constitui de serviços aprovados e controlados diretamente por outros setores da ANP, como por exemplo, a perfuração de poços, a realização de sísmicas, dentre outros, sendo assim, para estes investimentos, que são os principais da citada fase, fica clara a identificação da “**existência**” e “**ocorrência**”, quando nas consultas realizadas pela CCL as superintendências competentes.

244. Informa ainda que a CCL realiza testes de confiabilidade de “aplicação idêntica” aos propostos nesta auditoria, mas que estes não estão consignados nos relatórios de fiscalização.

245. Ainda sobre a necessidade e utilidade da realização de testes de auditoria, a ANP informa (peça 82, p. 9) que, além de utilizar o histórico da SEP como subsídio, também realiza consultas ao Sistema de Informações Gerenciais de Exploração e Produção (Sigep) e realiza uma análise crítica entre essas informações e os gastos declarados nos RGTs, como por exemplo: “(...) o número de poços perfurados pelo concessionário em um bloco, informados no histórico apresentado pela SEP, e constantes do SIGEP, fornece uma dimensão dos gastos, bem como suas devidas classificações, que deverão constar nos RGTs (...)”. Segundo a agência, esta verificação interna já se configura como teste de auditoria e cita que em processos de análise documental para verificação do cumprimento de compromisso de conteúdo local a CCL foi capaz de identificar e reportar inconsistências à SPG.

246. A agência argumenta ainda (peça 82, p. 9) que:

Sobre a afirmação contida no parágrafo 73 (pág. 22) do relatório preliminar do TCU, de que a ausência de testes nas declarações de origem reduz a confiabilidade da apuração do CL, esta não está aderente a metodologia de apuração e fiscalização de CL dos blocos pertencentes às rodadas 1 a 6, a qual se encontra fundamentada nas disposições dos contratos de concessão e da Portaria ANP nº 180/2003, uma vez que a solicitação da apresentação das notas fiscais por parte da CCL junto aos concessionários nos processos de fiscalização tem como objetivo a verificação da “**existência**” do bem e/ou serviços declarados como gasto.

247. Por fim, consigna (peça 82, p. 9 e 10), sobre a utilidade dos testes propostos neste relatório:

A emissão da declaração de origem é uma obrigação dos fornecedores de bens e serviços, conforme determina a regulação vigente. Por esta exigência e pela não existência de metodologia de medição de conteúdo local para emissão destas declarações, entende-se sem efeito prático a realização de testes de auditoria nos critérios de apuração de conteúdo local utilizado pelo fornecedor. Não ha como comparar, nem se exigir, a aplicação da metodologia definida pela Cartilha de Conteúdo Local, aplicável somente aos contratos a partir da 7ª rodada de licitações, nos processos de fiscalização de rodadas anteriores que se utilizam de declarações de origem, é consenso desta CCL, que seria sem efeito oficiar o agente econômico não regulado para dar explicações sobre declarações de conteúdo local por eles encaminhadas em momento anterior.

248. De acordo com a afirmativa da própria agência (peça 82, p. 8), o desenho da amostra e a definição dos testes de auditoria aplicáveis “pressupõe o julgamento profissional” para formar a convicção do auditor. Sendo assim, vale destacar que **é importante garantir a confiabilidade dos dados para fundamentar a opinião do profissional**, que se responsabiliza pelo parecer emitido.

249. *Entretanto, a metodologia de apuração e fiscalização de conteúdo local, prevista na Portaria ANP 180/2003, não pode ser considerada suficiente para convencer o auditor, nos termos dos critérios estabelecidos neste trabalho. Nesse sentido, no tocante à afirmação da ANP, consignada à página 9 do Ofício 055/2011/AUD (peça 82), de que “a solicitação da apresentação das notas fiscais por parte da CCL junto aos concessionários nos processos de fiscalização tem como objetivo a verificação da ‘existência’ do bem e/ou serviços declarados como gasto”, é fundamental notar que a nota fiscal é apenas um papel que definitivamente não comprova a existência da transação.*

250. *Do mesmo modo, a consulta a outras superintendências da agência não é suficiente para garantir a existência ou a ocorrência de eventos contábeis, uma vez que aquelas também trabalham com dados declaratórios. Em que pesem as análises de consistência dos dados declarados nas planilhas de conteúdo local e nos RGT, feitos por meio das consultas realizadas junto à SPG e à SEP, não há qualquer teste sobre a veracidade dos documentos que comprovam a despesa, quais sejam, as notas fiscais e as declarações de origem.*

251. *Ademais, é importante ressaltar, em atenção aos princípios da motivação e da transparência, que regem toda a administração pública, que é fundamental que os testes estejam registrados nos autos. Não estão evidenciados nos 15 processos analisados (de um total de 16) que tenham sido feitos quaisquer testes para verificar a fidedignidade dos documentos apresentados pelas operadoras. Bem assim, também não houve qualquer menção à realização desses testes nas entrevistas realizadas com o corpo técnico da coordenadoria, durante as fases de planejamento e execução, nem no painel de achados.*

252. *Convém ressaltar que este trabalho não sugere aplicação de metodologia semelhante à adotada nas rodadas posteriores, mas apenas a aplicação de testes de auditoria que proporcionem maior confiabilidade às informações utilizadas pela CCL para aferição do cumprimento do compromisso de conteúdo local.*

253. *É fundamental enfatizar que os testes propostos pelo relatório de auditoria são amplamente difundidos e consolidados nas normas de auditoria independente, neste caso apresentadas pelo Manual de Auditoria do CFC, mas integrantes das teorias e normas internacionais. Ademais, convém observar que os testes ora propostos são os mais comuns, entretanto não há impedimento a que a CCL busque identificar também outras ferramentas que possibilitem a verificação da aderência dos documentos à ocorrência das transações.*

254. *O fato de a coordenadoria estar trabalhando de acordo com as normas previstas na Portaria não pode servir como barreira à introdução de melhorias no processo. A coordenadoria está, de fato, trabalhando em consonância com as regras estabelecidas, contudo, como explicitado, a simples apresentação das notas fiscais e declarações de origem para comprovação da existência do bem ou serviço declarado como gasto constitui-se em um procedimento frágil.*

255. *No relatório preliminar foram expostos riscos de uma nota fiscal ser apropriada em mais de um bloco, sem a devida apropriação pró-rata. Quanto a esta questão, a CCL apresentou novas informações que precisariam ser melhor evidenciadas. Entretanto, tendo em vista a impossibilidade de se verificar os novos elementos neste momento do trabalho, as evidências e os argumentos relativos a esse procedimento específico foram retirados deste relatório, podendo o assunto ser aprofundado em momento posterior no escopo de um novo trabalho.*

256. *Apesar disso, vale ressaltar que as informações apresentadas pela CCL são circunstanciais e não denotam que haja um procedimento regular de verificação dessa possibilidade de falha.*

Análise dos comentários ao capítulo: O Sistema de Certificação de Conteúdo Local

Credenciamento e supervisão

257. No subitem 0 deste relatório, foram analisadas as fragilidades dos processos de credenciamento e supervisão das entidades certificadoras de conteúdo local pela ANP. Sobre o processo de credenciamento, verificou-se que as análises realizadas durante o processo restringem-se à capacidade técnica e jurídica das empresas. Além disso, não foram identificados critérios de julgamento utilizados nestas análises.

258. Para avaliação da capacidade técnica das certificadoras, a ANP exige que estas encaminhem manual contendo os procedimentos administrativos que serão utilizados nos processos de certificação. Quanto a esta questão, a ANP afirma que “Será verificada a conformidade da adoção dos procedimentos administrativos descritos nos manuais encaminhados pelas certificadoras durante os procedimentos de auditorias” (peça 82, p. 12), reforçando a ideia, consignada nos parágrafos 0 a 0 deste relatório, de que os manuais não são avaliados no processo de credenciamento. Ademais, convém lembrar que, conforme análise constante dos parágrafos 0 a 0, até outubro de 2011 nenhuma auditoria nas certificadoras havia sido ainda realizada.

259. Em relação à análise da habilitação econômico-financeira durante o credenciamento, verificou-se neste trabalho que as empresas apresentam os demonstrativos exigidos pelo Regulamento ANP 7/2007 (Resolução ANP 37/2007), que são declarados “conforme”, sem evidenciação de quaisquer análises. Sobre isso a ANP informa (peça 82, p. 13) que realiza sistematicamente análises financeiras de acordo com o artigo 31, da Lei de Licitações e que “verificou-se a aplicabilidade, para fins de habilitação financeira no âmbito dos processos de credenciamento, dos índices: liquidez corrente, geral e endividamento”.

260. Nesse caso, duas considerações precisam ser aduzidas. Em primeiro lugar, conforme já foi exaustivamente explicitado neste relatório (parágrafos 0, 0, 0 e 0), não é suficiente que sejam feitas as referidas análises sem que estejam consignadas nos autos do processo.

261. Em segundo lugar, é importante esclarecer que, mesmo espelhando-se na Lei de Licitações, a agência tem que definir os critérios de aceitação de forma clara. Observe-se que a Lei 8.666/1993 não diz quais são os índices nem os valores aceitáveis. O §5º do artigo 31 da referida lei aduz que a situação financeira da empresa será aferida de forma objetiva, por meio de índices definidos no edital.

262. Os índices de liquidez corrente, de liquidez geral e de endividamento não são especificados na Lei 8.666/1993, a lei apenas veda exigências de índices que excedam a demonstração da capacidade financeira da empresa ou que não sejam usuais. Assim, fica a critério do gestor definir os índices que serão utilizados na análise.

263. A ANP não apresentou os normativos que definem esses índices nem seus valores aceitáveis e tampouco essa avaliação é feita nos relatórios de análise dos processos de credenciamento. Desse modo, reiterando o que dizem os parágrafos 0 e 0 deste relatório, não estão claras as razões de decidir da agência porque não há definição dos índices a serem utilizados e quais os valores aceitáveis para eles.

264. Ainda no que diz respeito à ausência de critérios estabelecidos e de exposição das razões de decidir nos processos de credenciamento, ferindo os princípios da transparência, da impessoalidade e da motivação (subitem Análise do processo de acreditação realizado pela ANP), a ANP observa que (peça 82, p. 14) são excessivas as afirmações, constantes deste relatório, “(...) de que não fica evidenciado o que seria necessário para que fosse considerado conforme, devido à ausência de definição de critérios e que esta ausência de critérios torna o ato de concessão do credenciamento materialmente falho, inclusive havendo infringimento dos princípios de transparência, impessoalidade (...)”.

265. Apesar de a agência não corroborar essas afirmações, não trouxe elementos novos para análise deste tribunal. Ao contrário, tudo que a agência apresenta na página 13 da peça 82 vai ao encontro do que foi descrito neste relatório de auditoria.

266. Adicione-se a isso o fato de que, em relação ao processo de supervisão das certificadoras, constatou-se que o primeiro processo de auditoria foi instaurado somente em 18/10/2011. A equipe de auditoria alertou para o risco dessa lacuna temporal na supervisão das empresas credenciadas (as primeiras empresas foram credenciadas em 2008), já que a realização das auditorias permite a verificação da manutenção da competência e da confiabilidade declaradas no ato do credenciamento e permite à agência tomar providências tempestivas nos casos de desconformidade, evitando prejuízos.

267. A respeito desse processo, a ANP ressalta que realiza (peça 82, p. 14) treinamentos periódicos com as certificadoras e criou canal de comunicação direto via e-mail para dirimir dúvidas, divulgar orientações e uniformizar os procedimentos de certificação.

268. Sobre esse aspecto, observa-se que o relatório de auditoria destacou essas iniciativas como um achado positivo, no subitem “4.2 A comunicação entre a ANP e as certificadoras é célere, transparente e eficiente” (0). Entretanto não há que se confundir treinamento e comunicação com supervisão, aqueles tem caráter pedagógico, enquanto esta tem caráter fiscalizatório, cujo objetivo é verificar a manutenção das condições de credenciamento e a regular aplicação dos procedimentos de certificação.

269. A ANP apresenta (peça 82, p. 14 e 15) três justificativas para a demora no início das auditorias, que estavam previstas no plano estratégico da CCL:

- a) Necessidade de formação e capacitação técnica da equipe;
- b) Quadro de pessoal restrito, apenas 7 servidores com competência legal para a realização de auditorias;
- c) Apenas em 2011 houve crescimento significativo do número de certificados, em torno de 70% dos certificados foram emitidos em 2011.

270. Além disso, a ANP informa ainda (peça 82, p. 15) que até a emissão do Ofício n. 055/2011/AUD, de 22 de dezembro de 2011 (Comentários acerca do Relatório Preliminar do TCU), três processos de auditoria haviam sido iniciados.

271. No tocante às justificativas apresentadas para demora no início das auditorias, observa-se que, embora a coordenadoria tenha enfrentado dificuldades, que, aliás, foram consideradas neste relatório, não se pode deixar de atentar para os fatos descritos nos parágrafos 0 a 0, deste relatório, quais sejam:

- a) O primeiro processo de auditoria foi iniciado somente em 18/10/2011;
- b) Sete credenciamentos e três ampliações de escopo vencerão ao longo de 2012, sem que tenham sido realizadas auditorias, sendo que o procedimento de supervisão é tão importante quanto o próprio credenciamento;

- c) *Seria razoável que as certificadoras fossem submetidas a pelo menos uma auditoria no período de vigência do credenciamento; e*
- d) *As ações de treinamento e esclarecimento de dúvidas não substituem as ações de supervisão.*

272. *Ademais, em que pese a redução dos riscos pelo relativo baixo número de certificados emitidos antes de 2011, a realização de auditorias tem como objetivo verificar se os procedimentos adotados pelas certificadoras estão em consonância com os apresentados em seus documentos de credenciamento. É forçoso ressaltar que as entidades certificadoras não passam por avaliação in loco ou avaliação de desempenho no ato do credenciamento, o que torna a supervisão da ANP ainda mais importante.*

Estrutura de trabalho da CCL e Fiscalização de Blocos a partir da Sétima Rodada

273. *Este trabalho identificou que há lacunas na definição de procedimentos para as atividades decorrentes da nova metodologia instituída a partir da sétima rodada de licitações (parágrafos 0 a 0).*

274. *Sobre esse assunto a ANP argumenta (peça 82, p. 4) que, em 2008, foram elaborados os seguintes manuais: (1) Fiscalização de CL – fase de exploração da 1ª à 5ª rodadas; (2) Auditoria das certificadoras de CL; (3) Credenciamento das certificadoras de CL; (4) Análise dos Relatórios de Investimentos Trimestrais; e (5) Auto de Infração.*

275. *Apesar disso, é importante esclarecer que esses manuais foram solicitados durante a auditoria, por meio do Ofício de Requisição nº 03-624/2011 (peça 16), entretanto a resposta apresentada pela ANP (Memorando 108/2011/CCL – peça 34) indicou que os manuais que existiam estavam desatualizados. Desse modo, não foi possível utilizar os referidos documentos na presente análise, já que não são considerados como referência para o desenvolvimento dos processos de trabalho da agência.*

276. *Também foi apontado por este relatório (parágrafos 0 a 0) que, conforme Gráfico 5, o comprometimento de cerca de 70% da força de trabalho com a fiscalização das rodadas 5 e 6 está restringindo o desenvolvimento de outras atividades importantes de fiscalização.*

277. *No que diz respeito à alocação da força de trabalho da coordenadoria, a ANP afirma (peça 82, p. 15 e 16) que “a fiscalização de CL será sempre a atribuição operacional mais importante da área e é aquela que demandará mais horas de trabalho da equipe”.*

278. *Convém observar, no entanto, que a fiscalização a que estão dedicados 70% da força de trabalho se refere apenas a fiscalização do cumprimento do compromisso de conteúdo local para os blocos das rodadas 5 e 6, como se pode verificar no Gráfico 5.*

279. *Por tudo o que foi apresentado no relatório, mormente nos parágrafos 0 a 0, resta claro que a atividade de fiscalização das rodadas 5 e 6, em consequência da acumulação do passivo, está contribuindo decisivamente para o comprometimento de outras atividades, como a fiscalização das rodadas 7 a 10 e as auditorias nas certificadoras. É importante destacar que essas atividades também são atividades de fiscalização, incluindo-se portanto, segundo afirmação da própria coordenadoria, no rol das atribuições mais importantes da CCL.*

280. *Além disso, os 168 blocos disponíveis para fiscalização oriundos das rodadas 7 e 9, em que pese pertencerem, em sua maioria, à fase de transição (Resolução ANP 36/2007), precisarão ser fiscalizados e será necessário definir metodologia para tal. Até o momento do encerramento do relatório de auditoria (novembro/2011) não foram apresentadas propostas ou previsão para a ocorrência dessas fiscalizações.*

281. *Por todo o exposto, observa-se que a maior parte dos comentários do gestor não lograram apresentar novos elementos capazes de alterar as conclusões do relatório. Entretanto, nos casos em que foi considerado que há necessidade de exames mais aprofundados, foram retiradas as evidências e os argumentos do relatório, para que sejam tratadas em outra oportunidade.*

6. Conclusão

282. *Percebe-se que a fiscalização é mecanismo fundamental para o bom desenvolvimento da política de conteúdo local (CL). Diante disso, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) demorou a se estruturar para enfrentar o desafio das atividades de fiscalização de CL.*

283. *A unidade técnica responsável pela matéria conteúdo local, a Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL), foi criada apenas em 2007, aproximadamente oito anos após a primeira rodada de licitações, que inaugurou a implementação dessa política. Ademais, a CCL passou por problemas de continuidade desde sua criação, que dificultaram a operacionalização regular das atividades de sua responsabilidade.*

284. *Dessa forma, foi gerado um passivo em termos de blocos a serem fiscalizados. Além disso, algumas tarefas perdem eficiência devido à falta de sistemas informatizados para auxiliar o acompanhamento dos dados de CL e o planejamento das ações de fiscalização.*

285. *Diante dessa situação, em 2011, a CCL buscou reestruturar seus processos de seleção e fiscalização para as rodadas de 1 a 6 e vem empenhando-se para operacionalizar as atividades estabelecidas a partir rodada 7. Nesse sentido, merece destaque o empenho da CCL, que vem adotando iniciativas importantes para o desenvolvimento de suas atribuições, apesar de não dispor de sistema informatizado de gestão das informações e ter uma equipe pequena e, ainda, com pouca experiência na coordenadoria.*

286. *Embora seja patente a melhoria nos resultados apresentados pela coordenadoria, foram identificadas fragilidades nos processos de trabalho e riscos de que a acumulação de atividades possa comprometer a qualidade e a confiabilidade dos resultados futuros.*

287. *A definição de metodologia para identificação de blocos considerados mais críticos para fiscalização é importante para trazer racionalidade e objetividade à seleção. Entretanto, a combinação dessa análise crítica com o critério de escolha de um bloco por operadora não consegue atingir a isonomia almejada e também desvia o exame de materialidade.*

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

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

290. *Um dos pilares desse sistema é o credenciamento de certificadoras. O benchmarking realizado com o Inmetro, para a avaliação dos procedimentos de credenciamento da ANP, apontou para a existência de oportunidades concretas de aperfeiçoamento, principalmente com a adoção de auditorias de desempenho antes do credenciamento, e maior efetividade nos procedimentos de supervisão. Entende-se que a adoção das recomendações propostas permitirá melhor convicção sobre a confiabilidade e competência das certificadoras credenciadas.*

291. *Atualmente, a despeito do esforço da atual equipe da CCL, há atividades que precisam ser planejadas e operacionalizadas com certa urgência, com o fito de não haver novas acumulações excessivas de trabalho pendentes que possam comprometer a apuração de CL e impactar a efetividade e eficácia da política, devido à limitações na retroalimentação de informações e à baixa expectativa de controle. As atividades identificadas como críticas são: a fiscalização do cumprimento de CL a partir da sétima rodada; as auditorias nas certificadoras; instrumentalização da análise de pedidos de waiver; e implantação das ferramentas de TI.*

292. *A falta de planejamento e operacionalização dessas atividades reserva o **risco** de serem gerados novos passivos, devido à acumulação de tarefas e responsabilidades.*

7. Proposta de encaminhamento

d) *Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Ministro Raimundo Carreiro, Relator do processo, com as seguintes propostas:*

I. **Determinar** à ANP, nos termos do artigo 37 da Constituição, combinado com o inciso VII do artigo 2º e com o inciso I do artigo 50 da Lei 9784/1999, que:

- a) *em 180 dias, encaminhe ao TCU minuta de portaria ou nota técnica estabelecendo os critérios mínimos para o exame dos requisitos do Regulamento ANP 7/2007;*
- b) *as análises realizadas nas solicitações de credenciamento sejam devidamente evidenciadas no processo, cotejando-se os elementos documentais e fáticos com os critérios previamente definidos;*
- c) *remeta ao tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias ao atendimento das determinações e recomendações prolatadas, especificando a área responsável por cada medida e o prazo para sua conclusão.*

II. **Recomendar** à ANP que:

- a) *aprimore a metodologia de seleção de blocos para fiscalização de conteúdo local, mediante análise documental, de forma a gerar expectativa de controle tanto para as grandes operadoras quanto para as pequenas;*
- b) *busque identificar técnicas de auditoria que possam ser aplicadas aos processos de fiscalização por análise documental;*
- c) *elabore ou atualize manuais de procedimentos de fiscalização do cumprimento de conteúdo local, de auditoria nas certificadoras, e de análise dos pedidos de waiver;*
- d) *promova o desenvolvimento de ferramentas de TI adequadas às necessidades da Coordenadoria de Conteúdo Local, de modo que a estrutura da CCL possa beneficiar-se do gerenciamento informatizado de suas atividades e tenha meios de otimizar o desempenho de suas atribuições;*
- e) *avalie a conveniência e a oportunidade de realizar acordos de cooperação que permitam ampliar a capacidade da agência nas atividades de credenciamento e supervisão das certificadoras;*
- f) *na revisão dos Regulamentos ANP 7 e 8/2007:*
 - i. *Seja incluída a obrigatoriedade de inspeção prévia nas certificadoras;*
 - ii. *Seja incluída a obrigatoriedade de realização de pelo menos uma auditoria durante o período de validade do credenciamento; e*
 - iii. *Sejam aprimorados os procedimentos de análise para credenciamento de certificadoras, tendo em vista as boas práticas e as normas internacionais de acreditação;*

III. *Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, para os seguintes destinatários:*

- a) *Ministro de Estado das Minas e Energia;*
- b) *Ministro de Estado do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior;*
- c) *Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis;*
- d) *Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;*

- e) *Presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados;*
- f) *Presidente da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados;*
- g) *Presidente da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal;*
- h) *Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;*
- i) *Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal*
- j) *Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União*

IV. *Arquivar os autos.*

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria Operacional, que teve como foco a Fiscalização do cumprimento do compromisso de conteúdo local das concessionárias de exploração de petróleo e gás natural. O trabalho foi realizado no período entre 8/6/2011 e 9/12/2011

2. O presente trabalho originou-se de Levantamento na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) (TC 003.358/2011-9), no qual se identificou a importância do tema Conteúdo Local para o setor de petróleo e gás, tendo em vista sua definição como política de incentivo à indústria brasileira para evitar que empresas explorem o petróleo sem que haja contrapartida para o desenvolvimento da indústria nacional e para a geração de renda e empregos.

3. Ademais, foram identificados indícios de imprecisão na aferição dos compromissos assumidos pelas empresas concessionárias e, em processo de acompanhamento da nona rodada de licitações para concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural (TC 007.195/2007-9), observou-se que a fiscalização ora realizada pela ANP era vulnerável, já que baseava-se apenas em informações declaratórias das companhias.

4. Nesse passo, por meio do Acórdão nº 1.572/2011 – Plenário (TC 013.263/2011-0), foi autorizada a realização de auditoria operacional no Ministério de Minas e Energia (MME) e na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) com o objetivo de verificar a forma como a ANP fiscaliza o cumprimento do compromisso de conteúdo local pelas concessionárias; aferir os aspectos operacionais da agência para o desenvolvimento de suas atividades de fiscalização do cumprimento do compromisso de conteúdo local; e levantar informações para execução de futura auditoria, com escopo mais amplo sobre a execução da política de conteúdo local.

- 5. A fiscalização teve por objetivo avaliar três aspectos na atuação da agência: (1) a estrutura da agência para a fiscalização de CL; (2) os procedimentos utilizados para fiscalizar os contratos oriundos das rodadas de 1 a 6; e as medidas adotadas no sentido de delinear os procedimentos necessários para fiscalizar os contratos a partir da rodada 7, tendo em vista a grande mudança no método de aferição de CL.

- 6. O Conteúdo Local (CL) é uma política prioritária do governo federal para o fortalecimento da indústria brasileira na área de petróleo e gás natural, com o intuito de evitar que as empresas explorem o petróleo sem que haja contrapartida para o desenvolvimento da indústria nacional e a geração de renda e empregos no país.

- 7. O tema é complexo, já que envolve diversos setores da indústria, capacitação de mão de obra, pesquisa e desenvolvimento de tecnologia. Os principais desafios para o desenvolvimento dessa política são a qualificação da mão de obra, de que depende a incorporação de tecnologia; a dificuldade técnica de definir a representatividade do conteúdo local em cada item da numerosa lista de produtos e serviços; e as divergências sobre a melhor metodologia aplicável à aferição de CL.

- 8. A política de conteúdo local para o setor de petróleo é refletida nos contratos de exploração regulados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). O compromisso com o investimento em bens e serviços nacionais foi critério nas licitações de blocos exploratórios e, ao longo do tempo, vem ganhando em importância para a concessão do direito de exploração, podendo determinar a vitória, nos certames, das empresas que propuseram maior índice de conteúdo local para os contratos.
- 9. A Agência é responsável por fiscalizar o cumprimento, por parte das empresas concessionárias, da destinação de parte dos investimentos executados para a aquisição de produtos e serviços na indústria nacional. Durante o acompanhamento da Nona Rodada de Licitações para concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural realizada pela ANP (TC 007.195/2007-9), foram identificados indícios de incerteza na apuração do conteúdo local ofertado pelas empresas nas rodadas de licitação realizadas pela ANP, conforme exposto pelo Diretor-Geral da ANP, já que a fiscalização é baseada em informações declaratórias das companhias.
- 10. Para fazer frente ao desafio de acompanhar a implementação dos percentuais de conteúdo local ofertados, a ANP instituiu em abril de 2007 a Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL). Desde então a CCL vem procurando se estruturar para cumprir sua missão institucional. Entretanto passou por dificuldades na composição de seu quadro de pessoal e na estruturação de seus processos de trabalho. Em 2010, foi constituída a equipe que compõe a coordenadoria no momento, sendo que a atual gestão entrou em exercício recentemente em 1º de março de 2011.
- 11. Conforme apontado no Relatório de Auditoria, o decurso de tempo entre a inauguração da política de CL, com a primeira rodada de licitações, em junho de 1999, e a efetiva estruturação da CCL para o desenvolvimento regular de suas atividades conduziu a um descompasso entre a implementação da política e o seu acompanhamento.
- 12. Além disso, o edital da sétima rodada de licitações, em agosto de 2005, alterou o método de aferição de CL, criando o sistema de certificação, por meio do qual, bens e serviços precisariam passar por uma avaliação de terceira parte, seguindo metodologia estabelecida pela ANP para medir o percentual exato de CL de cada item. Esse sistema introduziu novas atividades a serem desenvolvidas pela agência.
- 13. Assim, ao longo do tempo, tarefas foram sendo acumuladas, o que hoje limita a coordenadoria e dificulta o desempenho regular de algumas atividades. Parte dos processos de trabalhos não estão definidos e os procedimentos de fiscalização, seleção de objetos para fiscalização e credenciamento de empresas certificadoras encontram espaço para aperfeiçoamento.
- 14. Embora a fiscalização tenha verificado a patente melhoria nos resultados apresentados pela coordenadoria, foram identificadas fragilidades nos processos de trabalho e riscos de que a acumulação de atividades possa comprometer a qualidade e a confiabilidade dos resultados futuros.
- 15. Assim, a despeito do esforço da atual equipe da Coordenadoria de Conteúdo Local, há atividades que precisam ser planejadas e operacionalizadas com certa urgência, com o fito de não haver novas acumulações excessivas de trabalho pendentes que possam comprometer a apuração de CL e impactar a efetividade e eficácia da política, devido à limitações na retroalimentação de informações e à baixa expectativa de controle.
- 16. As atividades identificadas como críticas são: a fiscalização do cumprimento de Conteúdo Local a partir da sétima rodada; as auditorias nas certificadoras; instrumentalização da análise de pedidos de **waiver** e implantação das ferramentas de TI.
- 17. A unidade técnica propõe que seja determinado à ANP que encaminhe ao Tribunal minuta de normativo que estabeleça os critérios mínimos para o exame dos requisitos do

Regulamento ANP 7/2007, bem como que as análises realizadas nas solicitações de credenciamento sejam devidamente evidenciadas no processo, cotejando-se os elementos documentais e fáticos com os critérios previamente definidos, além de pertinentes recomendações, proposta com a qual alinho-me integralmente.

- 18. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

-

- TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de outubro de 2012.

-

-

- RAIMUNDO CARREIRO

- Relator

ACÓRDÃO Nº 2815/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.701/2011-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Ministério das Minas e Energia (MME) (vinculador).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Sec. de Fiscal. de Desest. e Regulação 2 (SEFID-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de Relatório de Auditoria Operacional, que teve como foco a Fiscalização do cumprimento do compromisso de conteúdo local das concessionárias de exploração de petróleo e gás natural.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Determinar à ANP, nos termos do artigo 37 da Constituição, combinado com o inciso VII do artigo 2º e com o inciso I do artigo 50 da Lei nº 9784/1999, que:

9.1.1. em 180 (cento e oitenta) dias, encaminhe ao TCU minuta de portaria ou nota técnica estabelecendo os critérios mínimos para o exame dos requisitos do Regulamento ANP nº 7/2007;

9.1.2. as análises realizadas nas solicitações de credenciamento sejam devidamente evidenciadas no processo, cotejando-se os elementos documentais e fáticos com os critérios previamente definidos;

9.1.3. remeta ao tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias ao atendimento das determinações e recomendações ora prolatadas, especificando a área responsável por cada medida e o prazo para sua conclusão;

9.2. Recomendar à ANP que:

9.2.1. aprimore a metodologia de seleção de blocos para fiscalização de conteúdo local, mediante análise documental, de forma a gerar expectativa de controle tanto para as grandes operadoras quanto para as pequenas;

9.2.2. busque identificar técnicas de auditoria que possam ser aplicadas aos processos de fiscalização por análise documental;

9.2.3. elabore ou atualize manuais de procedimentos de fiscalização do cumprimento de conteúdo local, de auditoria nas certificadoras, e de análise dos pedidos de waiver;

9.2.4. promova o desenvolvimento de ferramentas de TI adequadas às necessidades da Coordenadoria de Conteúdo Local, de modo que a estrutura da CCL possa beneficiar-se do gerenciamento informatizado de suas atividades e tenha meios de otimizar o desempenho de suas atribuições;

9.2.5. avalie a conveniência e a oportunidade de realizar acordos de cooperação que permitam ampliar a capacidade da agência nas atividades de credenciamento e supervisão das certificadoras;

9.2.6. na revisão dos Regulamentos ANP nº 7 e nº 8/2007:

9.2.6.1. seja incluída a obrigatoriedade de inspeção prévia nas certificadoras;

9.2.6.2. seja incluída a obrigatoriedade de realização de pelo menos uma auditoria durante o período de validade do credenciamento; e

9.2.6.3. sejam aprimorados os procedimentos de análise para credenciamento de certificadoras, tendo em vista as boas práticas e as normas internacionais de certificação;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do relatório e do Voto que o fundamentam, bem como do inteiro teor do Relatório de Auditoria, aos seguintes destinatários:

9.3.1. Ministro de Estado das Minas e Energia;

9.3.2. Ministro de Estado do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior;

9.3.3. Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis;

9.3.4. Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

9.3.5. Presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados;

9.3.6. Presidente da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados;

9.3.7. Presidente da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal;

9.3.8. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.3.9. Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.3.10. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União;

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 41/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/10/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2815-41/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral