

Apresentação do SINAVAL na Audiência Pública da ANP em 18 de abril de 2017

BOM DIA A TODOS.

Primeiramente, gostaria de agradecer à ANP pela oportunidade do debate de **parte** do pedido de *waiver* apresentado pelo Consórcio Libra P1 referente à contratação de unidade estacionária de produção piloto de Libra.

Considerando o tempo desta apresentação, eu serei direta: o pedido de *waiver* de Conteúdo Local (CL) para a unidade piloto de Libra deverá ser negado por esta Agência na sua totalidade, uma vez que formalmente não preenche os requisitos para a concessão pontual e excepcional do *waiver*, nos termos da legislação aplicável.

Neste contexto, é importante não perder de vista que as únicas hipóteses de concessão do *waiver* são as seguintes: preço e prazo comprovadamente excessivos, inexistência de fornecedores ou tecnologia nacionais. E só. E mesmo na hipótese de concessão do *waiver*, o mesmo só seria possível para alguns itens e subitens, porém jamais um *waiver* de CL global.

Ou seja, circunstâncias como o aumento do preço do barril do petróleo, crise econômica e política, parecer do TCU, alteração da política industrial entre outras situações narradas no pedido do *waiver* não legitimam a sua concessão, nos termos da Cláusula 25.8 do Contrato de Partilha de Produção (CPP), portanto devem ser desconsiderados na análise desta matéria.

Lembramos que a legitimidade de um processo depende do cumprimento das normas vigentes. Lembramos também que a eventual alteração da política de CL não pode atingir atos jurídicos perfeitos, ou seja, não pode atingir contratos já celebrados.

Lembramos que insegurança jurídica e regulatória decorre justamente do descumprimento de um contrato celebrado e válido. Licitar sem CL é descumprimento contratual. Licitar sem a participação de fornecedores brasileiros de bens e serviços é também descumprimento contratual.

Ilegalidade. Senhores, hoje estamos falando de um pedido ilegal de *waiver*, porque é contrário às normas contratuais e legais que disciplinam a matéria.

Hoje estamos aqui reunidos sem o conhecimento de todas essas informações fundamentais para a análise do pedido objeto desta audiência pública. Forçosamente, nossos questionamentos estão balizados nas exigências contratuais do CPP.

Será que alguém nesta sala tem dúvida de que para se falar com propriedade sobre um suposto preço excessivo há a necessidade do conhecimento da formação do preço e dos custos que servem de parâmetro para tal alegação?

Confidencialidade não pode servir ao propósito de afastar a indústria nacional do debate. Consulta e audiência públicas sem o conhecimento das principais informações referentes ao processo não asseguram a ampla defesa, além de se tornarem, em última análise, totalmente inócuas.

Na versão “pública” do pedido de *waiver* a Petrobras não apresenta números. Retórica, vã argumentação sem fundamentos. Senão vejamos: a Petrobras sustenta o pedido de *waiver* em 3 princípios:

1. Preço excessivo em relação ao mercado internacional
2. Alegação dos proponentes sobre riscos de fabricar e obter localmente bens e equipamentos
3. Afirmação de que a indústria local não está apta para atender os níveis de CL exigidos pelo CPP

1. PREÇO EXCESSIVO EM RELAÇÃO AO MERCADO INTERNACIONAL

Ora, preço excessivo só existe se comprovado. Não pode ser uma opinião. É preciso indicar quais os preços e custos que foram considerados para se chegar a tal conclusão, assim como a referência e base de comparação utilizada para se declarar tal excesso. Mas isso não ocorreu.

O pedido de *waiver* da Petrobras se fundamenta em um suposto preço excessivo da taxa de afretamento da unidade piloto de Libra, superior a 40% da taxa de afretamento no mercado internacional. Primeiramente, a legislação vigente não determina um parâmetro para definir o que seria preço excessivo, tampouco determina que a comparação com o mercado internacional seria pela taxa de afretamento e não pelo custo de construção da unidade piloto de Libra. Estes foram parâmetros definidos pela Petrobras em seu pedido de *waiver*, o que não significa que estão corretos.

Além disso, a comparação de valores de referência internacional deve ser feita dentro da mesma base. Por exemplo, não é possível estabelecer comparação própria de preços com países que possuam legislação tributária, fiscal, ambiental, trabalhista, previdenciária mais flexíveis ou até mesmo não aceitas no Brasil.

O preço da taxa de afretamento de um navio não é determinado apenas pelo custo da construção do navio, que sofre eventual impacto de CL. Na formação do preço da taxa de afretamento, incidem diversas variáveis significativas que impactam fortemente o preço final. Senão vejamos:

A. CAPEX – DESPESA DE CAPITAL

Refere-se ao custo de construção da unidade piloto de Libra. O CAPEX é determinado pela soma do custo com engenharia, suprimento, construção, integração e comissionamento da unidade piloto de Libra, em atendimento aos requisitos técnicos da Petrobras e às condições especiais do campo de Libra.

A unidade piloto de Libra é mais complexa e mais cara que qualquer FPSO afretado no mundo devido às condições técnicas estabelecidas pela Petrobras e devido às condições próprias do campo de Libra. Tal é seu tamanho, que a própria Petrobras estima que seja necessária a conversão de um navio ULCC, ao invés do tradicional VLCC utilizado para tal finalidade, sob pena de ter sua capacidade de produção reduzida de 180.000 barris-de-óleo-dia para 120.000 barris-de-óleo-dia, e de forma a suportar as 30.000 toneladas de *topsides*, muito maiores que as 22.000 toneladas em FPSOs similares.

Com tais especificações e dimensões, é natural concluir que a unidade piloto de Libra será mais cara que as FPSOs anteriormente construídas, seja no Brasil, seja no mercado internacional.

B. CUSTO DO FINANCIAMENTO

Refere-se ao custo do capital ou custo do financiamento necessário para construir a unidade piloto de Libra.

A decisão de afretamento ao invés de aquisição, ao passo que retira da Petrobras a necessidade de contrair dívida para o financiamento da unidade piloto de Libra, repassa tal obrigação, risco e responsabilidade para os afretadores.

Considerando a perda do grau de investimento do Brasil e da própria Petrobras, o custo do financiamento para a unidade piloto de Libra aumentou significativamente, além dos recebíveis do contrato de afretamento da Petrobras não serem mais aceitos como garantia para o financiamento durante a fase de construção. Para se obter o financiamento necessário para a construção da unidade piloto de Libra, o afretador precisa ter porte e ser capaz de entregar uma estrutura de garantias robusta, o que naturalmente limitou diversos afretadores de apresentar propostas neste certame.

C. RISCOS E CONTINGÊNCIAS

Referem-se ao custo acrescido na taxa de afretamento com o objetivo de contingenciar eventuais (i) multas (atraso, *downtime*, CL), (ii) casos fortuitos e eventos de força maior (tais como greves e fenômenos da natureza por exemplo), (iii) descolamento da fórmula de reajuste do preço contratual, (iv) conquistas de Convenções Coletivas não capturadas pela cláusula de mudanças de lei aplicável, entre diversos outros riscos.

As condições do contrato de afretamento da Petrobras são rigorosas e difíceis de serem atendidas, mesmo por operadores experientes e renomados, no quesito *downtime* e *liabilities*. O prazo de construção é extremamente arrojado para um equipamento desta dimensão e complexidade, sendo fabricado no Brasil ou no exterior.

Conforme minimamente exposto acima, podemos elencar diversos outros riscos e contingências que podem ser transformados em custo e acrescidos na taxa de afretamento. O que é difícil de calcular é o percentual da taxa de afretamento que se refere a estes riscos e contingências.

D. OPEX – DESPESA DE OPERAÇÃO

Refere-se ao custo da operação e manutenção da unidade piloto de Libra. O OPEX é determinado somando-se os custos com mão-de-obra de operação, manutenção, consumíveis, bases de apoio visando a operação segura da embarcação.

Cada operador tem um custo de OPEX diferente do outro, uns maiores, outros menores. Porém, não é difícil concluir que, devido às características técnicas do campo de Libra, as especificações técnicas mínimas para o projeto, a complexidade dos equipamentos e da própria operação e manutenção da unidade piloto de Libra, o custo de operação e manutenção deste equipamento é maior quando comparado com os FPSOs anteriormente construídos no Brasil ou no exterior.

Como se vê, a taxa diária global a qual a Petrobras se refere como excessiva, contém, em sua formação, elementos muito mais significativos do que o custo advindo de bens e serviços com os índices de CL contratualmente avençados.

2. ALEGAÇÃO DOS PROPONENTES SOBRE RISCOS DE FABRICAR E OBTER LOCALMENTE BENS E EQUIPAMENTOS

Tal alegação, baseada em um estudo da própria Petrobras, não está correta e carece de maior detalhamento e esclarecimento por parte do Consórcio sobre a lógica construtiva adotada e seus impactos.

O principal questionamento dos proponentes, à época do *bid*, era o desafio de cumprir o prazo de entrega de 38 meses desta específica e complexa unidade (UEP), resultando num cronograma agressivo de fabricação e num risco adicional para o atendimento do prazo de entrega tanto para os estaleiros brasileiros, quanto para os estrangeiros. Adicionalmente, não é verdadeira a alegação de que os estaleiros brasileiros possuem baixos índices de produtividade visto que recentemente vários FPSOs foram entregues conforme mencionam os próprios estudos emitidos pela Petrobras (Anexos A e C do pedido de *waiver*).

Cabe salientar que, na tentativa de validar a afirmação de que a indústria brasileira não estaria apta para atender à demanda de construção da unidade piloto de Libra, a Petrobras apresentou um estudo (Anexo C do pedido de *waiver*) com suas impressões sobre a situação, àquela época, dos estaleiros nacionais quanto sua capacidade técnica, ordens recebidas e disponibilidade para novas ordens.

Tal relatório, datado de 15/dezembro/2015, está desatualizado quanto a situação atual dos estaleiros citados, seja quanto ao estágio de construção dos mesmos, seja quanto ao atraso de cada estaleiro, uma vez que o mesmo foi elaborado em uma época onde a indústria naval estava aquecida e os estaleiros demandados, situação que, evidentemente, não é a realidade atual da indústria nacional, muito pelo contrário. Sendo assim, tal relatório não pode ser considerado para consubstanciar o pedido de *waiver* de CL da Petrobras para a unidade piloto de Libra.

3. AFIRMAÇÃO DE QUE A INDÚSTRIA LOCAL NÃO ESTÁ APTA PARA ATENDER OS NÍVEIS DE CONTEÚDO LOCAL EXIGIDOS PELO CPP

Não podemos aceitar tal afirmação, principalmente considerando que se sustenta em um relatório inconclusivo da DNV-GL na tentativa de induzir a Agência a uma interpretação equivocada do conteúdo destes documentos.

Falamos que o relatório da DNV-GL é inconclusivo para tal propósito pois tal relatório, encomendado pela própria Petrobras, nunca teve o objetivo de avaliar a capacidade da indústria brasileira. Tal relatório tem como objetivo validar a metodologia dos cálculos apresentados pela própria Petrobras, a partir de uma lógica construtiva elaborada pela petroleira, lógica esta que já contemplava a conversão do casco e outros serviços sendo realizados no exterior. Cumpre-se esclarecer que a própria DNV-GL declarou, em nota oficial que:

“Com relação às matérias recentemente publicadas sobre o estudo apresentado pelo Consórcio Libra como parte do pedido de waiver para o UEP piloto de Libra, a DNV-GL vem esclarecer que o escopo contratado pelo Consórcio através de licitação foi ‘serviço de validação da metodologia de cálculo de Conteúdo Local do FPSO do piloto de Libra’. Com base neste escopo, a DNV-GL validou a metodologia elaborada pelo Consórcio, que foi baseada em estudos de mercado já existentes e dados fornecidos pelo Consórcio referentes a plataformas em construção no Brasil e já entregues. A validação da metodologia pela DNV-GL foi feita com base nas resoluções da ANP. Ressaltamos que a DNV-GL não conduziu nem validou nenhum estudo sobre a capacidade da indústria

nacional. Portanto, a DNV-GL não avaliou a capacidade da cadeia de fornecimento brasileira com relação à construção ou conversão de FPSOs, ou ainda ao fornecimento de bens, serviços e equipamentos e, portanto, não avaliou a capacidade da cadeia de fornecimento brasileira com relação à construção ou conversão de FPSOs, tão pouco o fornecimento de materiais, bens e serviços". Fonte: Petronotícias, 14 de fevereiro de 2017.

Desta forma, baseado nas explicações e esclarecimentos prestados até aqui, os 3 pilares apresentados pela Petrobras para sustentar seu pedido de *waiver* de CL para a unidade piloto de Libra não são suficientes, não são corretos e, portanto, não podem ser utilizados com o propósito pretendido pela Petrobras.

A indústria nacional, amplamente representada nesta sala, não quer atrasar a contratação da unidade piloto de Libra. Ao contrário. Quer participar, de forma competitiva, dos processos de contratação. E isso ficou claro nas contribuições apresentadas na Consulta Pública.

Mas foi deliberadamente afastada da competição. E isto é um fato. Portanto, o mínimo que se exige é compreender quais os parâmetros reais utilizados pela Petrobras para justificar tal posicionamento excepcional. Nada mais justo e razoável. O SINAVAL, ciente desta necessidade, desde setembro de 2016, solicita acesso aos autos.

O princípio da legalidade exige que o Administrador cumpra a lei. Qualquer desvio ao princípio tem consequências, que podem resultar, inclusive, na responsabilização do Administrador Público.

Não é possível conceber um pedido de *waiver* como o apresentado pela Petrobras, incluindo todo o CL contratado disposto no Anexo IX do CPP. Sim, porque apesar de anunciar que fará contratações no país, a Petrobras solicitou à ANP formalmente o *waiver* total do CL contratado! Inclusive o *waiver* solicitado pela petroleira inclui itens que não poderiam, por força das normas contratuais, ser alvo de *waiver*, como a engenharia básica (Cláusula 25.8.4) e de detalhamento e um pedido de exoneração de percentuais globais (Cláusula 25.8.1).

O que estamos discutindo hoje nesta sala é a tentativa da Petrobras de legitimar o descumprimento das normas aplicáveis e plenamente vigentes. Não há desculpa. A Petrobras sabe a sua importância no setor, conhece as regras de CL e a política industrial de incentivo ao desenvolvimento da indústria local antes mesmo de celebrar o CPP. E ela se comprometeu, em 2013, a contratar o CL disposto no CPP. Não há qualquer justificativa que a afaste deste compromisso.

Acredito que não há dúvida nesta sala de que a ausência de um processo administrativo para a concessão de *waiver* não significa flexibilidade dos seus efeitos para além do espírito da norma. Repito: *waiver* é exceção, não regra. *Waiver* é pontual e não geral, ou seja, deve ser solicitado e concedido apenas nas hipóteses comprovadas.

O concessionário está livre para optar pela modalidade de contratação desde que cumpridas as normas aplicáveis. Assim, a escolha do afretamento não pode ser incompatível com o CL. Se o afretamento encarece o preço final, isto não pode justificar o *waiver*! Não são defesas nossas. Tratam-se de regras plenamente aplicáveis.

A Petrobras tem divulgado que não é ela que está obrigada a cumprir o CL. Falácia. O CL é uma obrigação inquestionavelmente sua. Como ela contrata terceiros para fornecer bens e serviços,

ela deve garantir que os mesmos cumpram integralmente o CL contratado. É isso que diz o contrato. É assim o entendimento da ANP. E é assim a praxe do mercado.

Pergunta: ao apresentar o seu pedido de *waiver*, a Petrobras comprovou com dados factuais a ocorrência de suposto sobrepreço nacional de todos os itens e subitens submetidos ao CL?

Não. A Petrobras não comprovou a ocorrência de sobrepreço. O parecer da DNV-GL não pode ser considerado para a definição do CL factível e o parecer sobre a situação dos estaleiros é desatualizado e incorreto, conforme restou comprovado nas contribuições já apresentadas. Acusações sem fundamento não resultam em comprovação da hipótese de *waiver*.

Mencionar a proposta da Modec Inc. (não disponibilizada pela ANP) para justificar o *waiver* pretendido não pode servir como parâmetro único para o suposto sobrepreço da indústria nacional. Há que se considerar que as propostas desclassificadas pela Petrobras, por razões alheias ao CL, poderiam ser mais competitivas. Não se sabe. O que se sabe é que o parâmetro apresentado pela Modec Inc. não representa a indústria nacional.

Ademais, como já falei, variáveis diferentes do CL certamente afetaram o preço que serviu de base para o pedido de *waiver* da Petrobras. Evidentemente, é preciso entender em que medida o preço considerado “excessivo” considerou tais variáveis.

Por certo tais informações devem ser disponibilizadas e devidamente analisadas, com o apoio da indústria nacional, para o adequado julgamento do pedido de *waiver*.

No caso que se discute hoje, o suposto preço excessivo de 40% da indústria nacional não foi comprovado pelos documentos constantes do processo administrativo. Os preços e custos não foram apresentados pela Petrobras, provavelmente porque a indústria nacional não foi cotada de forma adequada. Ademais, na documentação apresentada pelos competidores nas duas licitações anteriores e na terceira licitação promovida pela Petrobras, não há documento que demonstre o quanto de CL se oferece ou pretende ser oferecido. Na verdade, não há documento que infira tal condição.

E se ainda há dúvidas sobre a ausência de fundamento para acusação de suposto sobrepreço, um dado adicional esclarece de forma definitiva a questão: no âmbito do processo judicial proposto em desfavor da Petrobras e demais contratantes (Nº 0073072-78.2016.4.01.3400), a ANP afirma que “*a comparação da proposta da empresa vencedora com um modelo teórico não é condição suficiente para configuração de preço excessivo; essa análise precisa, necessariamente, ser feita com base na comparação entre propostas reais*”. Em razão disso, inclusive, o Desembargador recentemente liberou a realização de uma nova licitação sem, contudo, permitir a celebração do contrato, sem que haja prévia autorização judicial.

Ora, se o regulador precisou solicitar à Petrobras a realização de um novo certame para instruir a sua análise da solicitação do *waiver*, logo não há fundamento para o pedido de *waiver* solicitado nesta oportunidade.

Neste ponto, inclusive, é importante indagar: se a ANP precisa de um novo certame, o pedido de *waiver* baseado em um suposto sobrepreço de 40% da indústria nacional ainda é válido? Qualquer que seja o resultado da nova licitação, o pedido alvo desta Audiência Pública permanece aplicável em qualquer circunstância? Mais uma prova de que o pedido é genérico e sem qualquer fundamento real. E de que esta Audiência Pública trata apenas de uma parte do pedido de *waiver* e não da sua totalidade, o que é ilegítimo.

Portanto, podemos afirmar, com toda a segurança, que não há no processo administrativo que se discute hoje fundamentos para a concessão do pedido de *waiver* apresentado pela Petrobras. Há, sim, argumentos acessórios, ameaças e pressões para legitimar um processo ilegal.

O SINAVAL, enquanto representante da Indústria Naval Brasileira, afirma que os índices de CL contratados no CPP podem ser cumpridos. Os estaleiros nacionais têm plenas condições técnicas para apresentar proposta e aguardam a oportunidade para competir.

Se os preços e custos que fundamentaram o *waiver* objeto desta Audiência tivessem sido disponibilizados pela ANP, seria possível comprovar, item a item, a existência de mercado nacional competitivo, a exemplo de projetos anteriores executados no Brasil com sucesso, sem qualquer solicitação de *waiver*. Mas isto é uma restrição imposta ao mercado nacional que deslegitima o processo como um todo.

Mas ainda há possibilidade de regularizar o processo, evitar o precedente ilegal e ações judiciais contra a própria ANP. Neste sentido, o SINAVAL espera que esta ANP, desempenhando seu papel de ente fiscalizador, atue com responsabilidade, coerência e imparcialidade e negue o pedido de *waiver* apresentado pela Petrobras. É isso que se espera de um regulador que deve atuar no estrito cumprimento ao princípio da legalidade, uma vez que o *waiver* não é uma liberalidade a ser concedida a uma empresa com dificuldades, mas exceção pontual que pressupõe a efetiva comprovação de uma das 4 hipóteses indicada na Cláusula 25.8 do CPP.

No caso de aprovação do pedido ilegal do *waiver* apresentado pela Petrobras, nunca é demais lembrar que a ANP é obrigada a motivar, de forma detalhada, a sua decisão, apresentando o cálculo utilizado para a eventual concessão do *waiver*. Lembrando que a motivação para a eventual concessão de uma exceção ao cumprimento do CPP não pode ser genérica ou baseada em razões diferentes daquelas que fundamentam a concessão do *waiver*.

Por fim, é importante não perder de vista que a Petrobras e suas parceiras receberam o campo de Libra, sem concorrência, com uma produtividade e rentabilidade excepcionais e que parte do interesse público na contratação reside justamente no cumprimento do CL. A garantia de emprego qualificado a todos aqueles que se prepararam ao longo da última década para apoiar as atividades no Brasil e o desenvolvimento do mercado em bases competitivas (a exemplo do que ocorre em outros países desenvolvidos) representam o inequívoco interesse nacional e parte inegociável do contrato, exceto em situações pontuais de *waiver*, o que não é o caso.

Negar evidências é burlar a lei e o que esperamos hoje é que a ANP tenha a consciência da importância do assunto e decida pela negativa do pedido de *waiver* apresentado pela Petrobras.

OBRIGADA!