5 - Cooperação entre os órgãos autárquicos no âmbito do mercado de capitais e na indústria do petróleo e gás natural

Luis Felipe Monteiro Seixas

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SEIXAS, L. F. M. Cooperação entre os órgãos autárquicos no âmbito do mercado de capitais e na indústria do petróleo e gás natural. In: *Regulação econômica no mercado de capitais e na indústria do petróleo e gás natural*: assimetrias de informação, cooperação institucional e proteção do investidor [online]. Mossoró: EdUFERSA, 2021, pp. 81-94. ISBN: 978-65-87108-27-8.

<https://doi.org/10.7476/9786587108650.0006>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

5 COOPERAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS NO ÂMBITO DO MERCADO DE CAPITALIS E NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL²⁶

26 À época em que este trabalho foi originalmente escrito (idos de 2010), a CVM possuía poucos convênios/instrumentos de cooperação celebrados com órgãos reguladores (como a ANATEL, a ANEEL e o CADE). Conforme será possível examinar nos itens subsequentes (em especial, nos itens 5.2 e 5.3), desenvolvemos uma proposta de convênio entre a CVM e a ANP que tivesse como propósito reduzir as assimetrias informacionais entre ambos os entes reguladores e otimizar a regulação dos respectivos mercados. Para nossa surpresa, já em 2016, a CVM e a ANP celebraram tal convênio (<http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/convenios/anexos/ANP.pdf>), o qual, em essência, possui elementos e cláusulas análogas às por nós propostas. Decidimos, no entanto, manter a estrutura original deste capítulo, em referência às inovações e proposições que foram feitas quando da sua primeira redação.

Em 10 de março de 2010 foi divulgada pela PETROBRAS (2010) uma peculiar notícia relacionada à descoberta de óleo na camada pré-sal da Bacia de Santos. Vejamos:

Esclarecimento sobre indícios de hidrocarbonetos no BM-S-9

Rio de Janeiro, 10 de março de 2010 – Petróleo Brasileiro S.A.–Petrobras, em resposta ao Ofício CVM GEA-2/ N° 120/2010, sobre notícia divulgada ontem sob o título ‘Petrobras informa nova descoberta no pré-sal da Bacia de Santos’ esclarece que comunicou à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) a presença de hidrocarbonetos encontrada no poço 3-SPS-69 (3-BRSA-788-SPS), no bloco BM-S-9, ao norte do Plano de Avaliação de Guará, na Bacia de Santos.

A Companhia esclarece que os contratos de concessão de blocos exploratórios firmados com a ANP determinam que qualquer indício de petróleo, gás natural ou outros hidrocarbonetos, dentro da área de concessão, seja notificado à ANP, em caráter exclusivo e por escrito, através do operador. Essa exigência consta dos contratos-padrão da agência reguladora e é obrigação para todas as empresas concessionárias que operam no Brasil.

Neste contexto, o consórcio formado pela Petrobras (45%–Operadora), a britânica BG (30%) e a espanhola Repsol (25%) notificou a ANP no dia 09 de março, a presença de hidrocarbonetos. A notificação trata-se apenas de um procedimento normativo estabelecido pela ANP.

A notificação em questão não contém conteúdo representativo de descoberta. A informação de que foi encontrado indício de hidrocarbonetos, tomada isoladamente, não tem valor significativo para os negócios da Companhia, em função da imprecisão sobre os resultados, ainda pendentes de serem alcançados e, por isso, não gera impacto sobre

as negociações com valores mobiliários da Petrobras. Por consequência, não demanda divulgação por Comunicado ao Mercado ou Fato Relevante.

Embora seja um dado positivo, não é conclusivo. A empresa continua o trabalho exploratório, avaliando o poço com a sonda West Polaris para coletar mais dados e evidências. A informação será conclusiva quando associado com novos estudos e dados coletados durante os testes e, neste caso, serão amplamente divulgados pela Companhia, à Comissão de Valores Mobiliários, aos órgãos reguladores e aos demais públicos de interesse.”²⁷

Na notícia transcrita é possível observar a problemática existente com relação à qual órgão regulador deve-se prestar as informações, se à ANP ou se à CVM. A empresa posiciona-se no sentido de estar obrigada a prestar informações primeiramente à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, colocando em segundo plano o dever de comunicar à Comissão de Valores Mobiliários e ao mercado as novas descobertas de óleo na camada pré-sal, justificando que a informação ainda não é conclusiva e, portanto, prescinde de divulgação por fato relevante. Resta aí o conflito com relação à qual órgão regulador deve ser comunicada a informação relevante. Na nossa concepção, em que pese a particularidade do exemplo apresentado, o conflito existente, caso não resolvido, poderá resultar em significativos prejuízos para o mercado e para os investidores.

Como forma de resolver situações como a apontada acima, e fechando o ciclo relativo às problemáticas discutidas no presente trabalho, será proposto um regime de cooperação entre a Comissão de Valores Mobiliários e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. A premissa justificadora para tal modelo de cooperação é tornar mais eficiente e funcional o sistema de fiscalização e regulação do mercado de capitais, no que diz respeito às atividades da indústria do

27 Informação disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/6530/c-6530-ptb.html>. Acesso em: 10 fev. 2020.

petróleo e gás natural, garantindo uma maior proteção para os agentes que operam no mercado. Em particular, buscam-se mecanismos para a proteção do investidor de pequeno e médio porte, ou dos acionistas minoritários, que, justamente por não possuírem amplos conhecimentos sobre as particularidades do setor petrolífero (em razão das assimetrias de informação), colocam-se em uma posição inferior no processo de tomada de decisões, o que impacta diretamente o grau de confiabilidade de seus investimentos.

Ao mesmo tempo, destaca-se o princípio do interesse público como norteador das atribuições dos dois órgãos reguladores, a CVM e a ANP. O mercado de capitais, para além do caráter econômico-privado, constitui mecanismo fomentador do desenvolvimento econômico nacional. Sendo assim, é de se deduzir que o bom funcionamento do mercado, ou melhor, o funcionamento eficiente do mercado financeiro passa a ser de verdadeiro interesse público, daí a necessidade dos entes reguladores adotarem medidas, dentro de sua esfera de competências, para alcançar tal fim.

O presente tópico analisará o regime de informações adotado no âmbito da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, destacando as nuances que justificam uma política de cooperação no gerenciamento dessas informações, pautada em interesses públicos e econômicos; em seguida, serão propostas algumas considerações acerca dos convênios administrativos e discutida a política de convênios desenvolvida pela Comissão de Valores Mobiliários; ao final, será proposto um modelo de cooperação institucional entre a CVM e a ANP, como forma de garantir a proteção dos investidores e das companhias no âmbito da regulação e divulgação de informações no mercado de capitais.

5.1 A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e o regime de informações na indústria do petróleo e gás natural

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, enquanto ente regulador do setor petrolífero, está em contato direto com as

informações provenientes de tal atividade econômica, seja por ser algo inerente ao seu funcionamento, seja por conta de previsão legal. A Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), ao prever as atribuições legais da ANP, já destaca a responsabilidade da agência em gerenciar as informações provenientes da indústria do petróleo e gás natural (BRASIL, 1997).

Merece destaque o Decreto 2.455, de 14 de janeiro 1998, que implanta a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Além de reiterar as atribuições legais da ANP no que diz respeito à fiscalização e gerenciamento das informações proveniente da indústria do petróleo, traz, em seu Anexo I, artigo 3º, uma série de princípios que devem nortear as atividades da agência reguladora, que, em certo aspecto, se relacionam com a segurança do mercado de petróleo e gás, merecendo destaque: a prevenção de conflitos entre os agentes econômicos, o Estado e o consumidor; regulação com base na transparência; e a criação de um ambiente favorável à incentivos para a indústria do petróleo e gás natural (BRASIL, 1998).

Apesar das atividades realizadas no âmbito do mercado de capitais não constituírem operações de caráter técnico, quando enxergado sob a óptica da indústria petrolífera – principal objeto de regulação da ANP –, representam relevante aspecto desse setor, merecendo atenção do órgão regulador. Já foi demonstrado em linhas anteriores que um mau gerenciamento de informações junto ao mercado pode repercutir significativamente nos negócios de uma companhia. Sendo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis o ente fiscalizador do segmento de petróleo e gás, bem como detentora de praticamente todas as informações do setor, conforme disposição legal, espera-se que o tratamento dado a essas informações seja condizente com os princípios norteadores das políticas de divulgação de informação junto ao mercado.

Assim, as próprias normas que regem a ANP já destacam a responsabilidade do ente regulador de fiscalizar as informações provenientes da indústria do petróleo. Da mesma maneira, é do interesse da agência a proteção do mercado e da economia nacionais, tendo em vista que um abalo econômico no setor petrolífero ocasionaria prejuízos tanto para as

empresas que ali atuam e seus investidores, como também para a própria ANP e para o país. Daí a necessidade de se criar mecanismos de cooperação que visem a proteção das empresas, dos investidores e do mercado.

5.2 Convênios administrativos: considerações iniciais e adoção no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários

Partindo da lógica de que o nome jurídico não classifica a natureza jurídica do instituto, o termo *convênio administrativo* será aqui utilizado para especificar um instituto administrativo que sirva como instrumento de cooperação entre entes administrativos diversos, na busca de resultados ou consecução de interesses comuns.²⁸ Além disso, a opção por tal nomenclatura também é a adotada pela CVM em acordos similares, conforme se verá a seguir.

Primeiro, cabe destacar que o referido instituto não possui legislação específica que o regulamente, sendo que o próprio acordo celebrado entre os entes administrativos servirá como instrumento normativo. No entanto, e com base no conteúdo do princípio da legalidade administrativa, onde somente é possibilitado à Administração Pública fazer aquilo que a lei permite, parte-se do pressuposto que a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), serve como marco legal para a regulação do convênio administrativo (BRASIL, 1993).

O convênio administrativo a ser celebrado entre a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e a Comissão de Valores Mobiliários terá como objetivo o intercâmbio de informações

28 Dessa maneira, distanciamos-nos da ideia de convênio conforme prevista no artigo 241 da Constituição Federal: “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

relativas às sociedades anônimas ligadas ao setor de petróleo e gás natural, funcionando como instrumento regulador e fiscalizador das operações de conteúdo econômico e financeiro das referidas sociedades.

Em pesquisa realizada junto ao site da CVM, foi possível constatar que a agência reguladora possui diversos convênios administrativos, firmados com diferentes órgãos públicos e privados²⁹. Merece atenção os convênios firmados com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), dois órgãos reguladores que possuem relevância capital para o mercado de capitais nacional. Os convênios pactuados entre estes órgãos e a Comissão de Valores Mobiliários visam justamente o intercâmbio de informações, com o escopo de fiscalização e regulação do mercado de energia elétrica e com o órgão regulador da defesa da concorrência no Brasil. E serão tais convênios que servirão de substrato para um possível modelo de cooperação institucional entre a CVM e a ANP.

Por fim, cabe destacar que, no caso da CVM, a possibilidade de celebração de convênios, tanto no âmbito nacional quanto internacional, é contemplada na Lei nº 6.385/1976, servindo como mais uma garantia legal para os órgãos reguladores quando na celebração de tal acordo (BRASIL, 1976).

5.3 Modelo de cooperação institucional entre a Comissão de Valores Mobiliários e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Para melhor elucidar como o modelo de cooperação funcionará, imaginemos o seguinte exemplo de como se dá o trânsito de informações na indústria do petróleo: i) inicialmente, uma empresa petrolífera descobre algum fato que possa se enquadrar como relevante, conforme já explicado (como a descoberta de petróleo em uma nova bacia); ii) em seguida,

29 Cf. Site: <http://www.cvm.gov.br/convenios/index.html>.

a empresa repassa tal informação à ANP, que, por ser o órgão regulador responsável por fiscalizar as atividades da indústria do petróleo, acaba por deter tal informação.

Agora, deparamo-nos com as seguintes hipóteses: a) a empresa petrolífera pode repassar tal informação para a CVM, para a bolsa e para seus acionistas, por meio da comunicação de fato relevante, onde a posterior comunicação de informação por parte da ANP não ocasionaria nenhum prejuízo ao mercado; b) a ANP poderia noticiar tal fato diretamente no mercado, sem o devido preparo e organização (informar primeiro à imprensa, e somente algumas horas depois informar à bolsa de valores, por exemplo), podendo ocasionar uma oscilação no mercado, resultando em prejuízos para as empresas e seus investidores, e, reflexivamente, para a economia.

Com base no exemplo acima descrito, o modelo de cooperação funcionaria da seguinte maneira:

- 1) A companhia petrolífera, ao realizar uma nova descoberta considerada como fato relevante, teria o dever de comunicar tanto à ANP, quanto à CVM, à bolsa e seus investidores, conforme já prescreve a Lei das S.A. e a Instrução Normativa da CVM nº 358/2002;
- 2) Caso isso não ocorra e a empresa somente noticie a ANP, a agência se comprometeria a comunicar o fato para a CVM, averiguando se ela já possui tal informação, e na hipótese de a CVM não possuir a informação, estaria obrigada a apurar junto à empresa responsável se tal informação é autêntica. Somente após todos os órgãos estarem a par da informação é que lhes seria permitido noticiar o fato relevante junto à mídia, desde que, obviamente, o mercado estivesse devidamente protegido contra possíveis oscilações;
- 3) Se porventura houver a possibilidade de uma empresa, ao descobrir determinado fato, noticiar somente à CVM, ocorreria o contrário do sugerido acima, onde seria a CVM que entraria em contato com a ANP para averiguar se a agência está a par do fato relevante, e informando-a, caso a ANP não esteja devidamente informada, cabendo à ANP a obrigação de averiguar a veracidade e relevância de tal informação junto à empresa responsável.

Para que tal modelo funcione, seria necessária a criação de um termo de cooperação entre os entes reguladores. Tal termo de cooperação, no caso, o convênio administrativo descrito anteriormente, (que seria, então, entre a CVM e a ANP), depois de firmado, serviria como marco normativo para a regulação e intercâmbio de informações entre as agências.

No caso da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, recomenda-se a criação de um tópico ou cláusula específica sobre a existência do convênio administrativo nos editais de licitações e nos possíveis contratos a serem firmados juntos com as empresas interessadas, de maneira a informar às companhias que atuam no mercado petrolífero a quais órgãos elas estão obrigadas a divulgar informações relevantes.

Para a CVM, a adoção de tal medida seria extremamente benéfica, tendo em vista as suas atribuições legais em proteger o mercado e os que ali operam. Para a ANP, seria mais um mecanismo de obtenção de informação. E para os investidores, mais uma garantia de segurança na dinâmica de divulgação informações que existe no mercado de ações.

Destacam-se agora – e tendo por base os diferentes convênios firmados entre a CVM e órgãos reguladores como a ANATEL, a ANEEL e o CADE³⁰ – as principais cláusulas que deveriam ser contempladas num possível convênio administrativo firmado entre os órgãos reguladores do mercado de capitais e da indústria petrolífera. Os tópicos a seguir serviriam como cláusulas de observância obrigatória pela CVM e pela ANP quando na celebração do convênio administrativo. Vejamos:

30 Cf. Site: <http://www.cvm.gov.br/convenios/index.html>. Acesso em: 10 fev. 2020.

“CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM A AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP E A COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM, VISANDO AO INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES SOBRE AS ATIVIDADES VOLTADAS À REGULAÇÃO E À FISCALIZAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS EXPLORADORAS E PRODUTORAS DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente convênio tem por objeto, estabelecer mecanismo de cooperação técnica entre a CVM e a ANP, visando ao intercâmbio de informações sobre as atividades voltadas à regulação e à fiscalização econômica e financeira de empresas concessionárias exploradoras e produtoras de petróleo e gás natural, bem como de outros agentes de infraestrutura do setor.

CLÁUSULA SEGUNDA – DOS COMPROMISSOS DAS PARTES

- a) Em decorrência do disposto neste convênio, são compromissos das partes:
- b) Fornecimento espontâneo ou a pedido de dados como: estatísticas, demonstrações financeiras, estudos e pesquisas, indícios de infrações às normas societárias, documentos pertinentes aos processos de anuência, dentre outras;
- c) Cessão de físicos para treinamento e desenvolvimento conjunto de métodos técnicos de fiscalização;
- d) Estudos e análises dos impactos de convergência da contabilidade para os padrões internacionais, nos âmbitos societário e regulatório; e
- e) Outros estudos e pesquisas conjuntas.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – Deverá ser observado, rigorosamente, quanto ao fornecimento de informações e dados pelas partes, o disposto no § 2º, art. 8º da Lei nº 6.385, de 7/12/76 e no § 1º, art. 100, da Lei nº 6.404, de 15/12/76, e demais disposições legais quanto ao sigilo das informações.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA – Cada uma das partes convenientes remeterá à outra, para assegurar a contínua troca de informações e a cooperação entre os órgãos, as diretrizes, normas, regulamentos, resoluções, deliberações,

súmulas, procedimentos ou quaisquer outros instrumentos deliberativos afetos a sua respectiva atividade, destacando-se o envio de boletins, revistas e quaisquer outras publicações editadas sob sua responsabilidade ou patrocínio.

CLÁUSULA TERCEIRA – DO DESENVOLVIMENTO CONJUNTO DE MÉTODOS E TÉCNICAS DE FISCALIZAÇÃO

As convenientes acordam em ceder, observado o disposto na Lei nº 8.112, de 11/12/90, e demais normativos aplicáveis, servidores, funcionários e consultores das respectivas entidades convenientes, com a finalidade de observar, aprender e, eventualmente, aprimorar conhecimentos relativos aos métodos e às técnicas que estejam sendo adotadas ou venham a ser adotadas.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – Antes de qualquer cessão deverá ser apresentado um plano de trabalho detalhado das atividades de cada servidor e/ou funcionário no âmbito das competências das convenientes, observados os prazos locais em que serão realizadas estas atividades.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA – Poderão ser desenvolvidas investigações conjuntas, quando uma das convenientes, no exercício de sua atividade fiscalizadoras na área de sua competência, constatar irregularidade que possa resultar em infrações contra a ordem econômica, observando-se, para tanto, o disposto na Subcláusula Primeira da Cláusula Segunda deste convênio.

CLÁUSULA QUARTA – DOS ESTUDOS E PESQUISAS EM CONJUNTO

Com o objetivo de melhor conhecer as características e o funcionamento do mercado de valores mobiliários, os fatores que o influenciam, bem como as suas repercussões na ordem econômica, as convenientes acordam em empreenderem esforços conjuntos voltados ao estudo e à pesquisa dos assuntos afetos aos campos de atuação de cada uma.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – As convenientes poderão solicitar a colaboração de órgãos, entidades e instituições públicas ou privadas, que tenham, reconhecidamente, especialização e notório conhecimento nas matérias relacionadas ao escopo do presente convênio.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA – A conveniente que tiver sob sua responsabilidade a elaboração ou análise de normas disciplinares de questões que possam repercutir na área de atuação da outra, deverá, sempre que possível, submeter a matéria em estudo à apreciação da conveniente interessada.

CLÁUSULA QUINTA – DA COORDENAÇÃO DOS TRABALHOS

Para o desenvolvimento dos trabalhos elencados no presente convênio, as convenientes manterão corpo técnico com a incumbência de zelar pelo seu fiel cumprimento, ficando designada pela ANP, a Superintendência de Gestão Financeira e Administrativa – SFA, e pela CVM, a Superintendência de Acompanhamento de Empresas – SEP, as quais ficam, desde já, autorizadas a praticar todos os atos necessários à consecução dos objetivos deste convênio, inclusive participar de reuniões, compartilhar documentos, bases de dados e demais informações.

CLÁUSULA SEXTA – DOS RECURSOS FINANCEIROS

O presente convênio não implica a assunção de encargos financeiros por qualquer dos convenientes.

CLÁUSULA SÉTIMA – DA VIGÊNCIA

Este Convênio de Cooperação terá vigência por prazo indeterminado, a partir de sua assinatura.

CLÁUSULA OITAVA – DA RESCISÃO E DA DENÚNCIA

As partes poderão rescindir ou denunciar, a qualquer tempo, o presente convênio, ficando as convenientes responsáveis pelas obrigações assumidas durante o tempo de sua vigência.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – No caso de rescisão ou denúncia do presente convênio, a parte conveniente interessada deverá notificar, por escrito, a outra conveniente, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, sem que da denúncia ou rescisão resulte em indenização a qualquer delas.

CLÁUSULA NONA – DA CONFIDENCIALIDADE

As convenientes comprometem-se a assegurar o sigilo das informações obtidas por meio deste convênio, cuja confidencialidade seja determinada pela legislação ou requerida por ocasião do seu envio.

CLÁUSULA DÉCIMA – DA PUBLICIDADE

Este convênio será publicado em forma de extrato no Diário Oficial da União até o 5º (quinto) dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, como condição indispensável de sua eficácia e validade.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

As dúvidas que possam surgir na execução do presente convênio serão solucionadas por consenso das convenientes, mediante troca de correspondência ou registros em atas que reflitam o entendimento das respectivas autoridades responsáveis.

E, por estarem de pleno acordo com as Cláusulas e condições expressas neste instrumento, os partícipes firma o presente convênio em 2 (duas) vias, de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo identificadas, para todos os efeitos legais.

Local, data.”

Os tópicos propostos são apenas indicativos para garantir um mínimo de previsibilidade no objeto do convênio. Inclusive o convênio inclusive poderia ser formulado prevendo a atuação conjunta da B3.

O que se deve ter em mente são os princípios norteadores da regulação do mercado de capitais e perspectiva econômico-desenvolvimentista a ele imputada. Medidas com esta são as que proporcionam segurança e eficiência para a atração de investidores e transformação do país num polo de investimentos para o setor de petróleo e gás.