



Encontro Internacional sobre Gestão  
Empresarial e Meio Ambiente

## **Governança Corporativa aplicada na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)**

**FÁBIO DE PAULA E SOUZA**

Unigranrio  
fpsadm@uol.com.br

**BEN-HUR MONTEIRO BARIZON**

Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO  
benbarizon@gmail.com

**TARA KESHAR NANDA BAIDYA**

Unigranrio  
tarabaidya@yahoo.com.br

## **Governança Corporativa aplicada na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)**

### **Resumo**

Na atualidade diversas instituições vêm sofrendo problemas relacionados à credibilidade, transparência e de relacionamento com seus *stakeholders*, afetando diretamente os negócios e resultados das organizações. A Governança Corporativa é um importante instrumento para monitorar e melhorar a eficiência na prestação de contas e na responsabilidade social corporativa em organizações públicas e sua aplicação na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) tem grande impacto para a economia e desenvolvimento tecnológico do país, captando investimentos no setor de telecomunicações, gerando confiança para investidores e estimulando a competição entre empresas, que podem oferecer produtos com melhor qualidade e serviços com preços acessíveis para os consumidores no Brasil. O presente artigo investiga e analisa através da teoria, guias e relatórios, os principais itens da Governança Corporativa aplicados na ANATEL, utilizando referências bibliográficas, legislação e demais documentos com o objetivo de identificar o estágio atual da transparência, equidade, responsabilização (prestação de contas) e responsabilidade corporativa social na Agência.

**Palavras-chave:** Governança Corporativa; ANATEL; Regulação.

### **Abstract**

Nowadays diverse institutions have suffered problems related to credibility, transparency and relationship with stakeholders, directly affecting the business and results of organizations. Corporate Governance is an important tool to monitor and improve efficiency in accountability and corporate responsibility in public organizations. Their application to the National Telecommunications Agency (ANATEL) has great impact to the economy and technological development of the country, capturing investments the telecommunications sector, generating confidence to investors and stimulating competition between companies, which can offer products with best quality and services at affordable prices for consumers in Brazil. This paper investigates and analyzes by theory, guides and reports, the main items of corporate governance applied in ANATEL, using references, legislation and other documents in order to identify the current state of transparency, fairness, responsibility (accountability) and corporate responsibility in the Agency.

**Keywords:** Corporate Governance; ANATEL; Regulation.

## **1. Introdução**

O mundo sofreu mudanças profundas nas duas últimas décadas, principalmente nas formas de relacionamento, mídia, segurança, meio ambiente, trabalho e na economia. Isso se deve muito ao setor de telecomunicações, que através das novas tecnologias ajudaram a transformar e encurtar as distâncias no mundo em que vivemos.

Com a crise ética que atinge importantes empresas e organizações no Brasil e no mundo, a Governança Corporativa ganha cada vez mais relevância não só no setor privado, mas principalmente no setor público, onde a sociedade é afetada positivamente ou negativamente pelos resultados oriundos da qualidade dessas entidades.

Exatamente pela importância estratégica das telecomunicações no cotidiano das pessoas que o Estado tem o dever de garantir e zelar pela qualidade da prestação dos serviços e dos produtos para os cidadãos e a Governança Corporativa tem instrumentos para monitorar e fazer com que os objetivos sejam atingidos, sendo essencial na eficiência e modernização da gestão do órgão regulador setorial.

A regulação do setor de telecomunicações é o mecanismo mais apropriado para atrair mais e melhores empresas para o setor, oferecendo bons serviços e com qualidade proporcional aos preços ofertados, incentivando a concorrência, o desenvolvimento da tecnologia no país e fomentando a criação e manutenção de mais postos de trabalho.

Além do desenvolvimento para o setor privado, a regulação tem importante finalidade pública para a defesa do interesse nacional, pois tem informações detalhadas em seus bancos de dados da situação e principais pontos de telecomunicações para salvaguardar o país em caso de confronto direto com outra nação.

Destacando essa importante finalidade, citamos o artigo 6º do decreto 7.294 de 06 de setembro de 2010 que dispõe sobre a Política de Mobilização Nacional, onde o inciso XII indica a promoção de ações para integração dos sistemas de telecomunicações entre regiões de interesse estratégico e centros de decisão governamentais.

E justamente por conta da importância estratégica do setor é que a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) precisa ser melhor estudada para podermos entender sua estrutura e funcionamento organizacional visando cumprir o seu papel institucional.

Por isso a aplicação dos conceitos de Governança Corporativa pode ser um caminho interessante para melhorar a eficiência regulatória, dar maior transparência e segurança para sociedade, adquirindo credibilidade para atrair maiores e melhores empresas para o desenvolvimento econômico e tecnológico do Brasil.

## **2. Fundamentação Teórica**

### **2.1 Contextualização da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)**

No Brasil, a partir da década de 1990, teve início a reestruturação do setor de telecomunicações, sendo que as principais reformas ocorreram a partir de 1995 através da emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, atingindo seu ponto mais alto com a criação do seu órgão regulador federal no ano de 1997 e a privatização da Telebrás em 1998 conforme Herrera (2001, p 14).

Cabe destacar que o setor de telecomunicações sofria problemas estruturais que impediam seu desenvolvimento, acarretando em dificuldades de acesso às linhas telefônicas, além de serviços de qualidade duvidosa e caros em comparação aos países que tinham aberto seu mercado.

A abertura do mercado fez com que o país recebesse empresas que buscavam oferecer produtos e serviços com novas tecnologias e ao mesmo tempo facilitar o acesso para a

população, além de atrair e reter capital internacional e desenvolver seu parque tecnológico.

Através de todas as mudanças que afetaram o setor de telecomunicações no Brasil, era necessário dotar o país de um órgão regulador forte e que pudesse atender as expectativas da sociedade, buscando atuar de forma técnica e independente.

Então, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) foi criada através da lei 9.472 de 16 de julho de 1997 com o objetivo de regular o setor de telecomunicações no Brasil, tendo as competências de adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse da sociedade e para o desenvolvimento do setor no país, atuando com imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade que são os princípios que norteiam a administração pública de acordo com Herrera (2001, p. 135).

Podemos ainda incluir como competências específicas da Agência, o licenciamento, a fiscalização e aplicação de sanções às empresas, a defesa dos interesses dos usuários, a arrecadação e aplicação de suas receitas e a administração do espectro radioelétrico conforme Proença; Costa & Montagner (2009, p. 157).

A estrutura administrativa da ANATEL é dotada de um Conselho Diretor formado por cinco membros escolhidos e nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal e dentro desses cinco membros um Diretor Presidente que é definido pelo Presidente da República de acordo com o artigo 31 da lei 9.472/1997, destacando que o mandato do Presidente da Agência é de no máximo três anos, vedada a recondução.

Os conselheiros têm mandato de cinco anos, com vencimento sequencial, a fim de que as substituições sejam paulatinas - um conselheiro por ano -, de modo a evitar a perda repentina da memória e da cultura organizacional no âmbito das decisões da Agência.

Segundo o artigo 22 da LGT (lei 9472/1997), as principais responsabilidades do Conselho Diretor são : Propor o estabelecimento e alteração das políticas de governo nas telecomunicações; Aprovação de editais de licitação, homologação de adjudicações e decisão da prorrogação, transferência, intervenção e extinção das outorgas na prestação de serviço no regime privado e autorizações na prestação do serviço privado, de acordo com regimento interno e o plano aprovado pelo Poder Executivo; aprovação do plano de destinação das faixas de radiofrequências e ocupação de orbitas satelitais.

A Governança Corporativa poderia ser um bom instrumento para melhorar e aperfeiçoar a gestão da Agência, dando maior transparência, monitorando os objetivos de forma mais segura e independente, verificando e solucionando os problemas de forma mais eficiente no atendimento dos interesses da sociedade, visto que as competências do Conselho Diretor deveriam ser concentradas nas atividades fim.

A Agência conta com um Conselho Consultivo que representa os interesses da sociedade e seus componentes são indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, por entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade, sendo o Presidente definido por seus membros com o mandato máximo de um ano, conforme a lei 9.472/1997, tendo dentro de suas responsabilidades no artigo 32 da referida lei: Opinião sobre os Planos Gerais (Outorga, Metas de universalização do serviço Público) e demais políticas de governo no setor de telecomunicações, antes de encaminhamento das demandas ao Ministério das Comunicações; Aconselhamento quanto a instituição e eliminação da prestação de serviço no regime público; apreciação dos relatórios anuais do Conselho Diretor; e requerimento de informações e proposições a respeito das ações referidas no artigo 22 da lei.

Observando-se os conceitos de Governança Corporativa, compreende-se e identifica-se a importância vital do Conselho Consultivo e sua relação direta com o Conselho Diretor, mostrando a grande relevância que a condução e monitoramento constantes exercem na busca dos objetivos que almejam alcançar grande sucesso na aplicação de Governança na ANATEL.

No início da criação da agência, o quadro de pessoal era basicamente formado por trabalhadores temporários, funcionários cedidos (da TELEBRAS e do Ministério das Comunicações), além dos ocupantes de cargos comissionados.

Com a criação do quadro de funcionários das Agências Reguladoras Federais, instituído pela lei 9.986/2000, os profissionais foram categorizados dentro do regime celetista (CLT), o que na visão dos doutrinadores Proença, Costa & Montagner (2009) poderia fragilizar o desenvolvimento da regulação e dificultar o atendimento de forma universal ao cidadão, motivo pelo qual no mesmo ano foi impetrada a ADIN (2.310/DF) pelo PT (Partido dos Trabalhadores), e foi julgada pelo STF (Supremo Tribunal Federal) como inconstitucional a adoção do regime de emprego público para as funções de controle e fiscalização das agências reguladoras, destacando a necessidade de que os servidores deveriam ter garantias institucionais como a estabilidade no sentido que fossem asseguradas uma atuação equidistante e imunidade perante a aspectos políticos.

A partir disto, foi criada a lei 10.871 de 20 de maio de 2004, que instituía o atual quadro de funcionários no regime estatutário da ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações com 1690 servidores, divididos em quatro cargos, Especialistas em Regulação (720), Analistas Administrativos (250), Técnico em Regulação (485) e Técnico Administrativo (235). Desde a sua fundação, a Agência passou por algumas reestruturações, sendo a última ocorrida em 2014, criando novas superintendências com responsabilizações específicas, com as seguintes funções:

**Superintendência de Planejamento e Regulamentação** submeter à aprovação: proposta de Diretrizes Gerais, do Plano Estratégico da Agência e do Plano Operacional da Agência; propor a elaboração e atualização da regulamentação; realizar estudos de impacto regulatório; propor medidas para a universalização e ampliação do acesso aos serviços de telecomunicações; submeter à aprovação propostas de atos normativos e de adequação legislativa e proposta de Agenda Regulatória da Anatel, (ANATEL, 2015, p. 14).

**Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação** realizar os processos de licitação para outorgar concessão, permissão e autorização para exploração de serviços de telecomunicações, e de autorização de uso de radiofrequências; administrar o uso do espectro de radiofrequência, da órbita de satélites e de recursos de numeração; certificar e homologar produtos de comunicação; elaborar regulamentação técnica, elaborar e manter planos de distribuição de canais referentes aos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, (ANATEL, 2015, p. 15).

**Superintendência de Controle de Obrigações** acompanhar e controlar: as obrigações das detentoras de concessão, permissão e autorização para exploração de serviços de telecomunicações, de autorização de uso de radiofrequência, de autorização de uso de numeração e de direito de exploração de satélite definidas nos instrumentos regulatórios pertinentes e nos respectivos contratos, (ANATEL, 2015, p. 15).

**Superintendência de Fiscalização** fiscalizar a execução, a comercialização e uso dos serviços de telecomunicações, (ANATEL, 2015, p. 15-16).

**Superintendência de Competição** atuar no sentido de assegurar a justa e livre competição no setor de telecomunicações; acompanhar assuntos societários e da ordem econômica; promover resolução de conflitos, (ANATEL, 2015, p. 16).

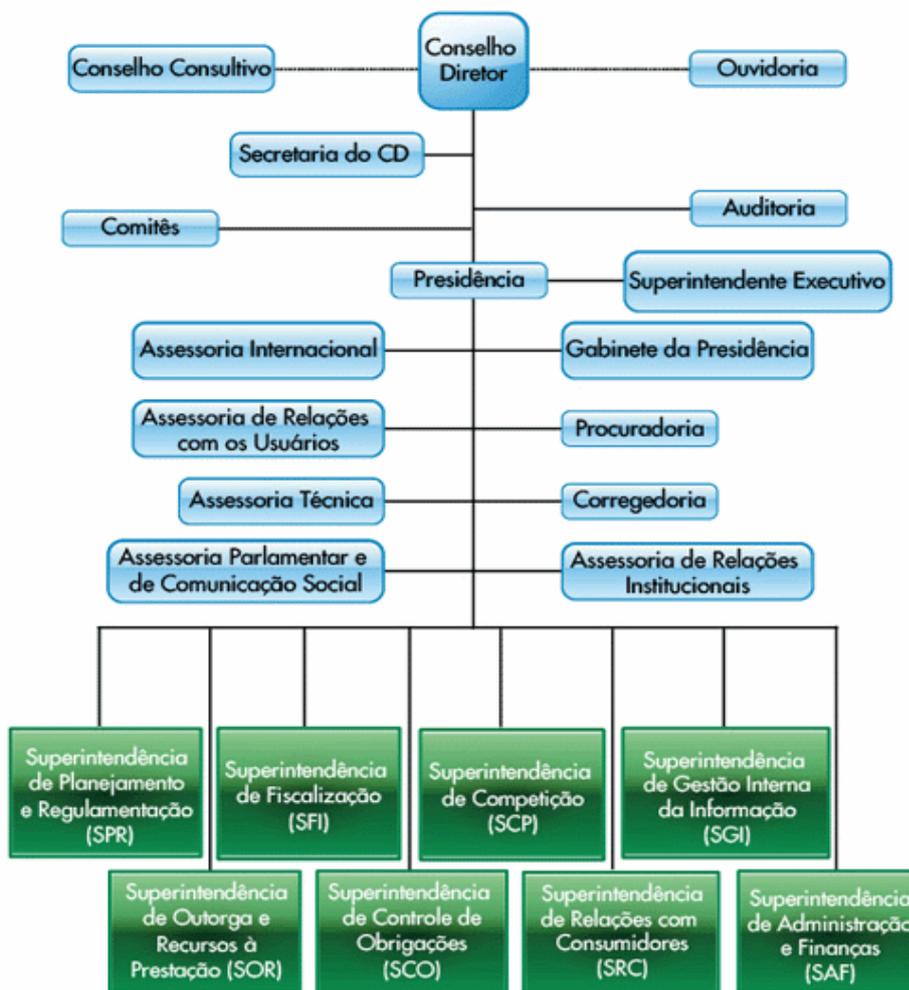
**Superintendência de Relações com os Consumidores** promover a proteção e defesa dos direitos dos consumidores, individual e coletivamente, (ANATEL, 2015, p. 16).

**Superintendência de Gestão Interna da Informação** gerir a infraestrutura de tecnologia da informação, redes, serviços e sistemas de informação e comunicação, necessários ao desempenho das atividades da Agência, (ANATEL, 2015, p. 16).

**Superintendência de Administração e Finanças** realizar a gestão administrativa, orçamentária, financeira e contábil da Agência, (ANATEL, 2015, p. 16).

A seguir a estrutura atual da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) demonstrada no organograma 1.

Organograma organizacional da ANATEL (2015)



Fonte: ANATEL (2015)

## 2.2. Princípios da Governança Corporativa

A *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)* elaborou um importante estudo sobre Governança Corporativa visando maior desenvolvimento e transparência das organizações, definindo Governança Corporativa como “um conjunto de relacionamentos entre a gerência da companhia, seus acionistas, credores e demais *stakeholders*, fornecendo a estrutura pela qual os objetivos da companhia são estabelecidos” (OECD, 2004, p. 12).

Foram estabelecidos diversos conceitos que devem servir de base para todas as organizações no sentido de buscar o melhor modelo a ser aplicado em cada instituição para melhorias dos processos e melhor relacionamento entre os funcionários, as gerências e demais componentes que fazem parte de forma direta ou indireta da organização, como por exemplo, *transparency* (transparência), *fairness* (equidade), *accountability* (prestação de contas) and *corporate responsibility* (Responsabilidade corporativa), que serão delineados de forma objetiva no decorrer do artigo.

No Brasil, umas das principais referências no estudo da governança corporativa é o

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que conceitua o termo como “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo o relacionamento entre conselho, equipe executiva e demais órgãos de controle”, além de elaborar um guia norteando os principais conceitos e descrever que a relação entre a propriedade e gestão deve ser concentrada pelo conselho de administração, auditorias independentes e o conselho fiscal, todos instrumentos fundamentais para o exercício preciso do controle. O instituto observa que a boa governança assegura aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e obediência às leis do país. Com a profissionalização, a privatização e a globalização, a governança corporativa colocou o Conselho de Administração entre a propriedade e a gestão, (IBGC, 2009, p. 19).

O código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa do IBGC (2009) destaca os principais itens a seguir:

**Transparência** - Mais do que a obrigação de informar; o desejo de disponibilizar espontaneamente para as demais partes interessadas (*stakeholders*) as informações que sejam de seu interesse e não apenas impostas por regulamentos e leis, resultando num clima de confiança, tanto internamente quanto externamente.

**Equidade** - Tratamento justo de todas as partes interessadas como funcionários, clientes, fornecedores credores e colaboradores, não sendo aceitas atitudes e políticas discriminatórias.

**Accountability (responsabilização)** - Abrange à obrigação de prestar contas, a responsabilização por todos os atos praticados e resultados durante os mandatos.

**Responsabilidade Social Corporativa** - Todos agentes de governança (sócios, administradores, gestores, membros de conselhos, auditores e conselheiros fiscais) devem zelar pela perenidade da organização levando em consideração aspectos de ordem social e ambiental (sustentabilidade).

Através da análise desses conceitos, a Governança Corporativa se torna uma ferramenta essencial para qualquer tipo de organização, ainda mais um órgão regulador de telecomunicações como a ANATEL, que tem o dever de prestar contas à sociedade, tratar todos os envolvidos com equidade e responsabilidade corporativa, utilizando os instrumentos adequados para monitorar os objetivos da Agência e disponibilizar transparência para as decisões que afetem e direcionem as telecomunicações no país.

Um dos conceitos mais importantes na governança corporativa é o de *stakeholders* que é definido por Donaldson e Preston (1995, p. 68) como grupos ou pessoas que têm interesses legítimos em aspectos substantivos ou processuais na atividade da empresa. São eles: investidores, empregados, gerentes, e outros atores que têm contratos legais com a empresa e alguns que não têm, tais como a comunidade com interesses ambientais e empregados em potencial.

O entendimento dos principais agentes (*Stakeholders*) da ANATEL é fundamental para traçar os objetivos da agência e os meios para atingi-los, pois, o conhecimento dos grupos ou pessoas que tem interesses nas decisões a tendência é muito importante como forma de estreitar o relacionamento entre as partes e melhorar a qualidade da regulação em todos os aspectos, seja para o mercado, empresas e a própria sociedade.

A separação entre propriedade (principal) e controle, no caso específico de um órgão regulador federal vai utilizar o termo principal para facilitar a compreensão através da aplicação da teoria da agência na ANATEL.

O principal (sociedade) seria o Estado Brasileiro exercendo suas atividades através de um órgão regulador de telecomunicações (ANATEL) e o controle exercido pelos membros do Conselho Diretor (administração) para ilustrarmos dentro do conceito teórico.

De acordo com Magalhães (2009), a teoria da agência refere-se a “um arcabouço para a análise das relações entre principal (sociedade) e agente (administrador), considerando a

formação de conflitos em razão de interesses divergentes entre os envolvidos”. O autor descreve que os conflitos de agência surgem “quando o bem-estar de uma parte, denominada o proprietário ou principal, depende das decisões tomadas por outra, responsável pela gestão do seu patrimônio, denominado agente”. Através dessa definição o principal (ANATEL) para atingir seus objetivos vai depender das decisões dos membros do Conselho Diretor, delegando poderes para que a organização tenha eficiência e sucesso na regulação das telecomunicações no país. Fica então estabelecida assim uma relação contratual pela qual o agente (Conselho Diretor) deverá executar as atividades inerentes as funções definidas pela legislação, zelando pelo sucesso no alcance dos objetivos institucionais traçados pela Agência.

Para Jensen & Meckling (2008, p. 90) as relações contratuais “são a essência da firma, não só com empregados, mas com fornecedores, clientes, credores etc.” Sendo um grande desafio determinar o contrato mais eficiente para concluir quais ligações determinam certas suposições sobre pessoas, organizações e informações, avaliando os custos de agência que são a soma das despesas de monitoramento por parte do principal, das despesas com a concessão de garantias contratuais e do custo residual.

Magalhães (2011) descreve que o problema de agência pode ocorrer em virtude da relação conflituosa entre o principal e agente. Essa relação deve levar em consideração a assimetria da informação, o comportamento diferenciado, o risco moral e a seleção adversa.

Tirole (2005) cita quatro categorias que devem delinear o risco moral, como por exemplo: esforço insuficiente, investimentos extravagantes, estratégias de entrincheiramento e enriquecimento ilícito.

**Esforço insuficiente** que é o direcionamento da alocação do tempo em várias atividades por parte da direção da organização, reduzindo assim o foco para o desenvolvimento das atividades principais (TIROLE, p. 16).

**Investimentos extravagantes** são realizados sem a devida análise e que podem trazer algum tipo de prejuízo para a organização, essa situação é frequente quando o controle das organizações fica muito concentrado em poucos indivíduos, facilitando todo o processo de ocupação dos cargos que possam compactuar com investimentos absurdos e que não vão gerar nenhum tipo de valor para a instituição, Rossetti & Andrade (2011, p. 373).

**As estratégias de entrincheiramento** são muito comuns em empresas públicas e privadas que não tem um sistema de monitoramento de Governança Corporativa adequado, podendo surgir balanços que não retratam a realidade, além de resultados com finalidade de preservar posições diretivas e de comando nas instituições conforme destaca Tirole (2005, p. 16).

**O enriquecimento ilícito** pode ser explicado como a combinação de vários fatores ilegais, como na própria seleção de fornecedores, dando prioridade para um grupo de amigos e desviando dinheiro da corporação, melhorando seus benefícios remuneratórios, acarretando prejuízos para a organização, além de selecionar pessoas com perfil duvidoso para ocupação de cargos, etc.

Conforme descrito no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (2009), o conselho de administração é o principal responsável para supervisionar os agentes no sistema de governança corporativa fazendo a ligação entre o principal e a gestão, com o objetivo de orientar e supervisionar a relação de gestão com as partes interessadas. Segundo o código, independentemente da forma societária, companhia aberta ou fechada, toda organização deve ter um Conselho de Administração eleito pelos sócios, sem perder de vista todas as demais partes interessadas, o objeto social e a sustentabilidade da sociedade a longo prazo.

Segundo a visão da OCDE (2004), a importância do Conselho de Administração é definida como “principal responsável pela fiscalização do desempenho dos gestores e pela obtenção do adequado rendimento para os acionistas, evitando conflitos de interesses e

arbitrando pretensões concorrentes sobre a sociedade”.

Com essas definições fica claro a importância para qualquer organização de um Conselho de Administração na supervisão, orientação e alcance dos seus objetivos, ainda mais em um órgão que tem grande impacto no cotidiano de milhões de pessoas no Brasil, como é o caso da ANATEL.

### 2.3 Governança Corporativa no setor público

As organizações públicas têm sido cada vez mais exigidas para ter o máximo de eficiência, transparência e oferecer a melhor qualidade dos serviços públicos possível para a população e Governança Corporativa aplicada ao setor público vem ganhando cada vez mais relevância para atender essas exigências.

Segundo a ANAO (*Australian Audit Office*) (2014, p. 7), a governança no setor público engloba “liderança, direção, controle e prestação de contas, e auxilia uma entidade para atingir os seus resultados, de tal forma a aumentar a confiança na entidade, suas decisões e suas ações”. Boa governança no setor público é sobre fazer as coisas certas da melhor maneira possível e entregar este padrão de desempenho de forma sustentável e é justamente isso que os órgãos públicos modernos estão buscando, tentando adaptar suas limitações em comparação ao setor privado na utilização dessa ferramenta.

De acordo com Matias-Pereira (2010, p. 111), a governança nas organizações públicas e privadas apresenta as seguintes similaridades: Órgãos públicos devem prestar contas à sociedade além de usar seus recursos de forma eficiente similar as empresas privadas; questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão; Questões sobre a geração dos problemas de agência; instrumentos que definem responsabilidade e poder; Acompanhamento e incentivo na execução das políticas e objetivos definidos; descrição dos princípios básicos de compreendem transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

O IBGC (2009) reforça que os princípios e práticas da boa governança corporativa aplicam-se a diversos tipos de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle, ainda mais para o setor público que utiliza recursos oriundos da população e que tem por objetivo, oferecer excelente serviço para toda sociedade com equidade e transparência.

Timmers (2000, p. 9) explica que o governo deve criar salvaguardas que permitam atingir seus objetivos, tendo em conta a responsabilidade e transparência da administração. Para este efeito, a organização deve ser gerida e controlada, devendo ser responsável pelas atividades às partes interessadas, em muitos casos, através de um supervisor nomeado. Consequentemente, governança no setor público, compreende gestão, controle, supervisão e responsabilidade em comunicar publicamente a prestação de conta para o benefício da sociedade.

A governança governamental é constituída por quatro elementos que se relacionam, ilustrados na figura 1 a seguir: 1 – **Administração (Gestão)**; 2 – **Controle**; 3 – **Supervisão**; e 4 – **Accountability (Prestação de Contas)**.

Figura 1 – Governança Governamental



Fonte: TIMMERS (2000)

De acordo com o relatório 13 da IFAC (2001, p. 10), são identificados três princípios fundamentais para a governança no setor público que vão servir de parâmetro para análise do artigo em conjunto com os elementos relacionados por Timmers que são:

1 - **Transparência** – necessária para assegurar confiança da sociedade no processo de tomada de decisão e nas informações e comunicações completas visando ações precisas e objetivas por parte dos gestores;

2 - **Integridade** – relacionada na honestidade, cumprimento dos objetivos e atendimento das normas de propriedade e probidade na gestão dos recursos públicos;

3 - **Responsabilidade de prestar contas** – é o processo pelo qual as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis pelas decisões e ações, estabelecido por seus papéis que devem ser bem definidos, tendo responsabilidade e obrigação de responder por todos os problemas que surgirem.

### 3. Metodologia

A pesquisa é descritiva e quanto aos meios foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica procurou identificar, por meio das principais referências bibliográficas, livros, teses de doutorado, dissertações de mestrados e artigos científicos nacionais e internacionais a governança corporativa e sua aplicação no órgão regulador federal de telecomunicações do Brasil (Agência Nacional de Telecomunicações), mapeando, identificando e analisando o funcionamento dos principais itens da governança corporativa, os fatores negativos e positivos visando o aperfeiçoamento da gestão da Agência junto aos principais *stakeholders* (Gil, 2002, p.44).

O levantamento bibliográfico foi realizado com o propósito de distinguir e identificar contribuições relevantes ao tema estudado, incluindo pesquisa referente aos principais livros e artigos científicos do vencedor do prêmio Nobel de 2014, Jean Tirole, que tem produções destacadas no campo de pesquisa da governança corporativa, regulação e telecomunicações, além de pesquisa de artigos e livros publicados em universidades internacionais e do Brasil.

As referências bibliográficas foram pesquisadas através do banco de teses da CAPES, Instituto de Economia da UFRJ, banco de teses da PUC-RJ e FGV, revistas acadêmicas como RAP, RAE, RAC, BNDES e IPEA no Brasil. A pesquisa buscou artigos científicos nacionais através do site <http://www.spell.org.br>, pesquisa em sites de universidades americanas, inglesas e francesa.

Foi realizada pesquisa documental nos arquivos, resoluções, instruções normativas, portarias e regimento interno na Agência Nacional de Telecomunicações para identificar a

competência, estrutura organizacional e os mecanismos de gestão interna e os principais *stakeholders* que envolvem a ANATEL para apresentar o modelo de governança corporativa da entidade.

As análises que foram desenvolvidas, com base no referencial teórico e nas fontes pesquisadas sobre a aplicação dos conceitos da Governança Corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações são: Transparência, Equidade, *Accountability* (Prestação de Contas) e Responsabilidade Corporativa.

## **4. Análises e Resultados**

### **4.1 Governança Corporativa aplicada na ANATEL**

A ANATEL em sua estrutura organizacional atual tem elementos que podem ser comparados com a adoção de práticas da Governança Corporativa começando pelo seu Conselho Diretor que é o principal órgão de gestão da Agência, tendo definido suas funções em legislação específica com o objetivo de dar diretrizes na condução do planejamento e processos regulatórios, condicionando a confirmação dos membros através da aprovação do Senado Federal.

A governança corporativa tem um órgão fundamental que é o Conselho de Administração, que é o responsável principal do sistema de governança corporativa fazendo a ligação entre o principal e a gestão, objetivando orientar e supervisionar a relação da gestão com as partes interessadas conforme o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2009, p. 33).

O Conselho Consultivo de acordo com a teoria da Governança Corporativa poderia ser equiparado ao órgão de Conselho de Administração, pois tem a função de orientar, opinar, aconselhar, apreciar e requerer informações, atuando e tendo relacionamento com o Conselho Diretor da Agência, tendo grande relevância para a condução e monitoramento dos objetivos conforme exposto no artigo 32 da lei 9.472/1997, tendo entre suas responsabilidades: Opinar sobre planos gerais (outorgas e metas de universalização de serviços públicos), além de políticas de governo no setor de telecomunicações, antes de serem encaminhados ao Ministério das Comunicações; Aconselhar quanto a instituição ou eliminação da prestação de algum serviço público; Apreciar os relatórios anuais do conselho diretor; e requerer informações e fazer proposições a respeito das ações referidas no artigo 22 da LGT.

Pode-se observar que a importância do Conselho Consultivo na supervisão e orientação dos objetivos da Agência é vital para a condução e sucesso das metas institucionais.

Um fato que chama atenção é que os membros do Conselho Consultivo não recebem nenhum tipo de remuneração, tendo tratamento diferenciado em comparação aos membros do Conselho Diretor com relação a estabilidade, duração de mandatos e forma de seleção.

Seria importante para valorização do Conselho Consultivo que seus membros tivessem tratamento compatível com suas atribuições a exemplo de instituições privadas e públicas na adoção das melhores práticas da Governança Corporativa.

Outro importante elemento da Governança Corporativa é sobre os *stakeholders* que são definidos por Donaldson e Preston (1995, p. 68) como grupos ou pessoas que têm interesses legítimos em aspectos substantivos ou processuais na atividade da empresa. São eles: investidores, empregados, gerentes, outros atores que têm contratos legais com a empresa e alguns que não têm, tais como a comunidade com interesses ambientais e empregados em potencial.

Compreender quem são os *stakeholders*, o que eles esperam da instituição, como se relacionam, seus impactos para alcançar os objetivos da Agência, é fundamental para o

sucesso da Governança Corporativa.

Os principais *stakeholders* da ANATEL são:

- 1 – Sociedade;
- 2 – Empresas privadas e públicas da área de telecomunicações;
- 3 – Investidores internacionais e do Brasil;
- 4 – Servidores que trabalham na ANATEL;
- 5 – Ministério das Comunicações.

Esses *stakeholders* se relacionam em torno da regulação das telecomunicações no Brasil, cada um dentro de um contexto na expectativa que a ANATEL ofereça qualidade e transparência compatível com as exigências desses cinco principais grupos.

A sociedade exige serviços, produtos e acessos aos meios de telecomunicações com toda qualidade disponível pelas operadoras, além de proteção aos consumidores, preços acessíveis, segurança dos usuários e proteção do meio ambiente.

As empresas precisam de uma regulamentação clara, moderna e objetiva que possam equilibrar os interesses das empresas, mercado e dos consumidores, fazendo com que as empresas possam se desenvolver, prestar serviços com qualidade e gerar mais empregos para o país.

Investidores necessitam de segurança institucional e estabilidade de seus órgãos reguladores para seus investimentos e a ANATEL tem grande importância na atração e retenção desses recursos, pois através de uma regulação eficiente e equilibrada e assegurando o cumprimento das regras, acaba gerando confiança dos investidores, evitando que esses recursos saiam do Brasil em momentos de desconfiança macroeconômica.

Os servidores são fundamentais para que a Agência possa operacionalizar as atividades e criar um ambiente favorável para atingir as metas institucionais, além de aperfeiçoar os mecanismos de regulação, fiscalização das atividades regulatórias, realização de licitações em telecomunicações e todas as demais atividades inerentes aos servidores da Agência Nacional de Telecomunicações.

O Ministério das Comunicações é o responsável pelas políticas na área de telecomunicações, tendo relacionamento conjunto com a ANATEL, sem nenhum tipo de supervisão, pois a Agência tem autonomia administrativa por ser uma autarquia especial, cabendo ao órgão regulador implementar as políticas da forma mais eficiente possível.

Podemos verificar que os principais *stakeholders* se relacionam em um determinado momento e exigem da ANATEL, atenção, monitoramento e compreensão no atendimento dos interesses desses grupos no intuito de convergir em um sistema regulatório mais moderno, eficiente e equilibrado.

## 4.2 Transparência e Equidade na ANATEL

A ANATEL como um órgão público federal tem o dever de oferecer toda transparência sobre seus atos, orçamento, gastos com pessoal, bem como a remuneração dos servidores, que tem total visibilidade através do portal da transparência, conforme preconiza a lei de acesso a informação.

Existem dispositivos para demonstrar a transparência da Agência disponíveis em seu site da internet, entre eles podemos destacar o canal de relacionamento com a sociedade, onde estão os serviços de reclamação, sugestão e denúncias que podem ser acompanhados diretamente pelos interessados, além do acesso as atas de reunião e decisões do Conselho Diretor da ANATEL e um canal no *youtube* da Agência, facilitando o acesso à informação da sociedade, empresas e investidores.

De acordo com o relatório anual da Agência (ANATEL, 2015, p. 35), são disponibilizados diversos canais de relacionamento para o cidadão, como: **Central de**

## **Atendimento Telefônico - Call Center, Serviço de Autoatendimento – WEB, Sala do Cidadão e Correspondência dos cidadãos.**

Com relação a equidade, a ANATEL é obrigada a disponibilizar para Consulta Pública seus atos normativos com o objetivo de estimular a participação da sociedade na elaboração e desenvolvimento das regulamentações que afetem diretamente o bem-estar social das telecomunicações no país e dos principais *stakeholders*.

Além da participação, as críticas e sugestões feitas através da participação da sociedade, devem estar disponíveis em sua biblioteca conforme rege o artigo 42 da lei 9.472 de 1997, que descreve que as minutas de atos normativos deverão ser submetidas a consulta pública e formalizados através de publicação no DOU (diário oficial da união), devendo as críticas e sugestões permanecerem a disposição do público na biblioteca.

Com esses instrumentos a Agência parece atender as definições elencadas na teoria da Governança Corporativa conforme destaca o código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa, IBGC (2009 p. 19-20) sobre transparência, onde mais do que a obrigação de informar, o desejo de disponibilizar espontaneamente para as demais partes interessadas (*stakeholders*) as informações que sejam de seu interesse e não apenas impostas por regulamentos e leis, resultando num clima de confiança, tanto internamente quanto externamente.

### **4.3. *Accountability* ou Responsabilização (Prestação de Contas) na ANATEL**

A Responsabilização ou Prestação de Contas é um elemento muito importante para qualquer organização na atualidade para demonstrar para todos os *stakeholders* a prestação de contas conforme define a teoria a seguir:

Responsabilização é à obrigação de prestar contas, a responsabilização por todos os atos praticados e resultados durante os mandatos conforme o IBGC (2009 p. 19-20).

Responsabilidade de prestar contas é o processo pelo qual as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis pelas decisões e ações, estabelecido por seus papéis que devem ser bem definidos, tendo responsabilidade e obrigação de responder por todos os problemas que surgirem de acordo com o relatório 13 da IFAC (2001, p. 10).

De acordo com essas definições, a ANATEL utiliza um relatório anual de gestão, que é apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual, pela qual está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, sendo elaborado de acordo com as disposições da IN TCU nº 63/2010 e suas alterações, da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014, da Portaria TCU nº 90/2014 e das orientações do órgão de controle interno.

No último relatório (2014), a Agência apresentou os seguintes itens em destaque: (Identificação e atributos; Informações sobre Governança; Relacionamento com a sociedade; Ambiente de atuação; Planejamento das unidades e resultados alcançados; Tópicos especiais em execução orçamentária e financeira; Gestão de pessoas; Gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário; Gestão da tecnologia da informação; Atendimento das demandas dos órgãos de controle; Gestão dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental; Informações contábeis; e Outras informações sobre gestão.

De acordo com o Relatório Anual da ANATEL de 2014, (ANATEL, 2015, p. 1), o Processo de Contas Anual é constituído pelo Rol de Responsáveis, Relatório de Gestão, Parecer da Auditoria Interna, Relatório da Corregedoria, Despacho e Acórdão do Conselho Diretor da Anatel aprovando as contas da Agência, demonstrando assim a responsabilização dos membros do Conselho Diretor da Agência na gestão e eficiência dos seus recursos administrativos, logísticos e financeiros no alcance dos objetivos institucionais do órgão regulador.

A seguir, no quadro 1, os macroprocessos finalísticos e seus responsáveis de acordo

com o Relatório Anual da ANATEL de 2014, (ANATEL, 2015, p. 17):

**Quadro 1 - Macroprocessos finalísticos**

| Macroprocessos   | Descrição  | Produtos e Serviços   | Principais Clientes  | Subunidades Responsáveis  |
|--|--|---|--|---|
| Organização Da Exploração dos Serviços de Telecomunicações | Inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências. | Regulamentos; Estações Licenciadas; Ações de Fiscalização; Obrigações Controladas; Atos de aprovação de alteração societária e Reajuste Tarifário | Sociedade, Operadoras de Serviços de Telecomunicações, Governo   | Superintendências: I - de Planejamento e Regulamentação; II - de Outorga e Recursos à Prestação; III - de Fiscalização; IV - de Controle de Obrigações; V - de Competição |
| Relações com Sociedade e Governo                           | Trata do relacionamento com a Sociedade, Governo e com os usuários e demais interessados nos serviços de Telecomunicações, bem como realização de mediação e arbitragem.   | Atendimento ao Usuário  | Sociedade, Operadoras de Serviços de Telecomunicações, Órgãos de Defesa dos Direitos dos Usuários e áreas finalísticas da Anatel | Superintendência de Relações com os Consumidores  |

Fonte: ANATEL (2015, p. 17)

#### 4.4 Responsabilidade Social Corporativa na ANATEL

Responsabilidade Social Corporativa envolve todos os agentes de governança que devem zelar pela sustentabilidade da organização, levando em consideração aspectos de ordem social e ambiental de acordo com o código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa destaca os principais itens a seguir, segundo o IBGC (2009 p. 19-20).

A ANATEL tem o objetivo de devolver para a sociedade, uma regulação de telecomunicações que faça com que as pessoas possam usufruir de serviços e produtos com alta qualidade, preços adequados e respeito ao meio ambiente.

Segundo o Relatório Anual (ANATEL, 2015, p. 58), as responsabilidades da Agência estão em consonância na geração de valor para a sociedade e destacamos a seguir:

1 - Responsável pelos trabalhos de atualização normativa do setor e de edição de instrumentos editais de outorga, correspondentes à função regulatória de regulamentação.

2 - Realizar avaliação da disponibilidade dos serviços de telecomunicações e a proposição de medidas para ampliação do acesso a esses serviços a qualquer pessoa ou instituição, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica.

3 - Realizar fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelas prestadoras, pelos usuários ou pelo mercado de telecomunicações em geral.

4 - Responsável pelo monitoramento do equilíbrio econômico do setor, de forma a assegurar a competitividade, sua expansão e a continuidade dos serviços, avaliando o desenvolvimento econômico das telecomunicações no país.

5 - Atua na mediação e resolução de conflitos entre consumidores e prestadoras de serviço.

Destaca-se na análise do relatório, o incentivo à qualificação para seus funcionários, onde 1.291 servidores participaram de eventos de aprendizagem, totalizando 108.841 horas de capacitação, sendo concedida licença capacitação para 310 funcionários.

Possivelmente o mais importante instrumento relacionado à Responsabilidade Social Corporativa na ANATEL é a Consulta Pública, possibilitando a todos os interessados participarem com equidade de todos os processos e modernizações das normas regulatórias de telecomunicações no Brasil.

## 5. Conclusão

Este estudo teve como objetivo investigar e analisar a aplicação da Governança Corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

A pesquisa realizada foi descritiva, identificando arquivos, resoluções, instruções normativas, portarias, relatórios de gestão e o regimento interno na ANATEL para identificar a competência, estrutura organizacional, mecanismos de gestão e os principais *stakeholders* que envolvem a Agência, analisando os aspectos da Governança Corporativa relacionados à Transparência, Equidade, Responsabilização e Responsabilidade Corporativa.

As análises realizadas tiveram como parâmetro as principais teorias sobre Governança Corporativa, o guia do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e o relatório 13 da IFAC correlacionando com a lei 9.472 de 1997 que criou a Agência e estabelece as regras de funcionamento e diretrizes da ANATEL.

Através do relatório anual de gestão da Agência referente ao exercício de 2014, conseguimos identificar os objetivos do órgão regulador e seu monitoramento, a estrutura e funcionamento do Conselho de Administração, os *stakeholders* que envolvem a ANATEL e o relacionamento com as estas entidades e demais informações importantes para verificar a Governança Corporativa, mostrando que o relatório anual funciona como um bom mecanismo de transparência e prestação de contas para à sociedade.

Uma importante constatação através da análise do Conselho Consultivo da Agência é que este Conselho poderia ser comparado a um Conselho de Administração dentro dos princípios da Governança Corporativa. Além dessa identificação é preciso destacar que o Conselho Consultivo da ANATEL poderia ser mais valorizado, estabelecendo remuneração para seus membros, ampliação dos mandatos, critérios mais rigorosos para seleção e ocupação desses cargos e adoção das melhores práticas de Governança Corporativa relacionado aos Conselhos de Administração.

Com relação à Responsabilidade Corporativa na ANATEL, a Consulta Pública pode ser considerada um dos principais instrumentos para melhorar a Governança Corporativa e toda gestão da Agência, possibilitando aos principais *stakeholders* participarem com equidade de todos os processos e modernização da regulação de telecomunicações no país.

Conclui-se que os mecanismos da Governança Corporativa aplicados na ANATEL podem trazer grandes benefícios para à sociedade, melhorando e modernizando o setor de telecomunicações no Brasil e criando um ambiente regulatório mais seguro e estável, gerando confiança e credibilidade para atração de investimentos internacionais no país, alavancando o desenvolvimento tecnológico e ampliando a geração de empregos para o país.

## 6. Referências Bibliográficas

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Em < <http://www.anatel.gov.br/>>. Acesso em 12 jul. 2015.

ANAO, *Australian Audit Office. Public Sector Governance, Strengthening performance through good governance.* 2014. Disponível em:< <http://www.anao.gov.au/Publications/Better-Practice-Guides/2013-2014/Public-Sector-Governance/>>. Acesso em 26 jul. 2015.

BRASIL. Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962. **Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.** 1962.

\_\_\_\_\_ Emenda Constitucional n.º 8. **Abertura do mercado de telecomunicações.** 1995.

\_\_\_\_\_ Lei n.º 9.295, de 19 de julho de 1996 (Lei Mínima de Telecomunicações). **Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências.** 1996.

\_\_\_\_\_ Decreto n.º 2338, de 07 de outubro de 1997. **Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicação.** 1997a.

\_\_\_\_\_ Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações). **Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, e outros.** 1997b.

\_\_\_\_\_ Lei n.º 10.871, de 20 de maio de 2004. **Dispõe sobre a criação do quadro efetivo das Agências Reguladoras Federais.** 2004.

\_\_\_\_\_ Decreto n.º 7.294, de 06 de setembro de 2010. **Dispõe sobre a política de Mobilização Nacional.** 2010.

DONALDSON, Thomas; PRESTON, Lee. *The stakeholders theory of the corporation: concepts, evidence and implications.* Artigo. *Academy of Management Review*, Mississippi State, v.20, jan.1995. Pp 65-91.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERRERA, Alejandra. **A introdução ao estudo da lei geral de telecomunicações no Brasil.** Editora Singular. 2001.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.** 4. ed.. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

\_\_\_\_\_ **Sustentabilidade nos Conselhos de Administração.** 2013 - Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/>>. Acesso em: 10/06/2015.

IFAC. International Federation of Accounts. **Relatório n.º 13. 2001** - Disponível em: <<http://www.ifac.org/>>. Acesso em: 03/05/2015.

IPEA. **Desafios e Oportunidades no setor de telecomunicações no Brasil**. Comunicados do IPEA n° 57. 2010.

LADEIRA, Daniela Lopes. **Teoria dos Stakeholders no Contexto da Governança Corporativa: Um Estudo de Caso**. Dissertação (Mestrado), Fumec. 2009.

MAGALHÃES, Renata Silva Pulgas. **Governança em Organizações Públicas – Desafios para entender os fatores críticos de sucesso: O Caso no Tribunal de Contas da União**. Dissertação (Mestrado), FGV. Ebape. 2009.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. **Corporate Governance in the Public Sector in Portugal: principles, elements and conceptual framework**. Artigo. *An International Meeting of the American Accounting Association*. Califórnia: 2005. Disponível em: <<http://www.aaahg.org/am2005/display.cfm?filename=subid%5f772%2edf&mimetype=application%2fpdf>>. Acesso em 28 de maio de 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Artigo. APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <[http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO\\_GovernancaCorporativaAplicada.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf)>. Acesso em 18 de junho de 2015.

PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula. **Desafios da Regulação**. ENAP. 2009.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa, Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. Editora Atlas. 2011.

TIMMERS, Hans. **Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?**. Artigo. *The Netherlands Ministry of Finance. 9th Free Public Sector Conference*. 11/2000. Disponível em: <<http://www.minfin.nl>>. Acesso em: 28/05/2015.

TIROLE, Jean. **The Theory of Corporate Finance**. Princeton University. 2005.  
\_\_\_\_\_. **Market Power and Regulation**. Artigo. *Nobel Prize 2014*. Disponível em: <<http://www.nobelprize.org>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

OCDE. **Princípios da Governança Corporativa**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>>. Acesso em 20/06/2015.