

Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Inf. e  
Documentação (FACE)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (DCCA)  
Especialização em Mercado Financeiro e Investimentos

**BRUNO MEDEIROS PAPARIELLO**

**GOVERNANÇA CORPORATIVA EM AGÊNCIA REGULADORA: A  
EXPERIÊNCIA AUSTRALIANA COMPARADA COM A BRASILEIRA.**

Brasília – DF

2008

Professor Mestre José Geraldo de Sousa Junior  
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Inf. e  
Documentação

Professor Doutor Paulo Roberto Barbosa Lustosa  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e  
Coordenador do Curso de Especialização em Mercado Financeiro e  
Investimentos

BRUNO MEDEIROS PAPARIELLO

GOVERNANÇA CORPORATIVA EM AGÊNCIA REGULADORA: A  
EXPERIÊNCIA AUSTRALIANA COMPARADA COM A BRASILEIRA.

Trabalho de Conclusão de  
Curso (Artigo) apresentado ao  
Departamento de Ciências  
Contábeis e Atuariais da  
Faculdade de Economia,  
Administração, Contabilidade  
e Ciência da Informação e  
Documentação da  
Universidade de Brasília,  
como requisito à conclusão do  
Curso de Especialização em  
Mercado Financeiro e  
Investimentos.

Orientador: Prof. Dr. Alberto  
Shigueru Matsumoto

Brasília – DF

2008

PAPARIELLO, Bruno Medeiros

Governança Corporativa em Agência Reguladora: a Experiência Australiana Comparada com a Brasileira/ Bruno Medeiros Papariello – Brasília, 2008.

18.p.

Trabalho de conclusão de curso de Especialização em Mercado Financeiro e Investimentos (artigo) – Universidade de Brasília, 2008

Bibliografia.

I. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da UnB. II. Título

À minha esposa,  
pelo apoio, incentivo e amor

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por tudo que me concedeu.

À minha esposa Patrícia pela maravilhosa vida a dois.

Aos meus pais e meus irmãos que sempre torcem pelo meu sucesso.

Aos meus amigos, que sempre estão ao meu lado.

Aos professores do curso, principalmente ao Prof. Alberto Matsumoto, que orientou este trabalho.

# GOVERNANÇA CORPORATIVA EM AGÊNCIA REGULADORA: A EXPERIÊNCIA AUSTRALIANA COMPARADA COM A BRASILEIRA.

## Resumo

O artigo tem como objetivo comparar a estrutura de governança corporativa da agência reguladora de telecomunicações australiana com a brasileira, tendo como base, as melhores práticas divulgadas no Brasil e no Mundo. Essa comparação visa demonstrar o grau de aderência da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e da ACMA (*Australian Communication and Media Authority*) às boas práticas de governança, comparando seus pontos positivos e negativos. Realizou-se uma revisão dos principais códigos de governança corporativa, destacando as melhores práticas, que serviram de parâmetros para avaliação das estruturas reais de governança da ANATEL e ACMA. Para finalizar, o texto mostra uma análise crítica dos pontos positivos e negativos – aderência ou não às boas práticas – das entidades e uma avaliação de qual entidade está mais avançada com relação à governança corporativa.

## 1. Introdução

As boas práticas de Governança Corporativa já vêm sendo amplamente utilizadas no setor privado em vários países, ajudando, assim, as empresas a estabelecerem um bom nível de gestão, transparência e de prestação de contas aos acionistas. Diversos são os órgãos no Brasil e no mundo que tratam do tema para o setor privado, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que já desenvolveram códigos de boas práticas.

No setor público brasileiro, o conceito de governança está sendo difundido de forma ainda lenta. Recentemente, por meio do Decreto 6.021 de 22 de janeiro de 2007 foi criada a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, com o objetivo de promover mudanças na forma de atuação da União enquanto acionista, a fim de melhorar os resultados das empresas estatais, seja pela geração de mais dividendos, seja pela produção de serviços melhores e mais acessíveis para a população. Porém, ainda não se discute o assunto de forma específica para o setor público não estatal.

Na comunidade internacional, as boas práticas de governança corporativa já estão sendo difundidas, há mais tempo, para as entidades públicas estatais e não estatais por instituições como o International Federation of Accountants (IFAC) e a própria OCDE. Porém, tendo em vista que essas boas práticas divulgadas são normas infralegais, ou seja, não são mandatórias, não é conhecido se, na prática, as entidades públicas internacionais possuem estruturas de governança mais avançadas do que as do Brasil, onde a difusão ainda é incipiente.

**Assim, o objetivo deste trabalho é comparar a estrutura de governança corporativa da agência reguladora de telecomunicações australiana com a brasileira,**

**tomando como base as melhores práticas de governança divulgadas no Brasil e no Mundo.**

## **1.1 Justificativa**

Essa pesquisa é justificada pela falta de conhecimento sobre as estruturas de governança das entidades públicas não estatais no Brasil e a ausência de conhecimento do grau de aderência às melhores práticas de entidades públicas internacionais. A comparação além de suprir a lacuna de conhecimento tratada anteriormente, possibilitará a discussão sobre o nível de governança da ANATEL em comparação com a ACMA.

Escolheram-se agências reguladoras devido à importância econômica e social desses órgãos, já que atuam na regulação de serviços essenciais aos cidadãos, conduzidos por empresas privadas concessionárias. Esses serviços, como por exemplo, telecomunicações, energia, planos de saúde e transportes, são de extrema importância para o desenvolvimento do país e para a vida do povo brasileiro. Salienta-se que essas agências necessitam ter, entre outros: (i) máxima transparência de suas atividades; (ii) boa interação com a sociedade; (iii) eficaz gestão de recursos públicos; e (iv) devida prestação de contas à sociedade. Assim, os benefícios da governança corporativa se aplicam amplamente às agências reguladoras.

Foram utilizadas para fins de comparação as agências reguladoras de telecomunicações ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e ACMA (*Australian Communication and Media Authority*), devido ao fato de serem pertencentes ao setor público, de atuarem em um importante setor para o país (telecomunicações) e de terem estruturas organizacionais mais compatíveis com as principais práticas de governança corporativa. Selecionou-se a agência reguladora da Austrália devido à larga difusão das melhores práticas de governança corporativa no país.

## **1.2 Delimitação**

Não se pretende, neste texto, avaliar profundamente as práticas de cada ator de governança, mas sim, efetuar uma comparação da estrutura de governança das duas agências em um nível macro, ou seja, não se pretende avaliar todos os aspectos de governança das agências. Também não é o foco deste trabalho a elaboração de um modelo próprio de avaliação de governança para entidades públicas, em geral.

## **2. Fundamentos teóricos**

### **2.1 Origem e Conceitos da Governança Corporativa**

Para Bergamini Júnior (2005), a governança corporativa surgiu para dirimir o ‘conflito de agência’ que existe a partir da separação entre a propriedade e a administração da empresa. Este autor alega que o conflito de agência surge quando o principal delega ao agente o poder de decisão sobre a sua propriedade, o que acarreta o surgimento de divergências entre ambos,

decorrentes da materialização de dois axiomas: (i) inexistência de agentes perfeitos; e (ii) impossibilidade de se elaborarem contratos completos. Essa situação exige a criação de mecanismos de monitoramento e de incentivos, a fim de assegurar o alinhamento entre a atuação do gestor (agente) aos interesses dos proprietários (principal).

Jensen (2003, apud MENDES, 2007) define um relacionamento de agência como “um contrato sob o qual uma ou mais pessoas – o(s) principal (is) – ajustam com um terceiro – o agente – a prestação de determinado serviço, sendo que o principal delega ao agente a autoridade necessária para a tomada de decisões”.

Malacrida e Yamamoto (2006) seguem o mesmo raciocínio sobre a origem da governança corporativa e alegam que esta surgiu para criar mecanismos de controle e monitoramento dos negócios, não somente pelos gestores, mas também pelos acionistas, possibilitando identificar e solucionar conflitos de agência que por acaso surjam dentro de uma organização.

Não existe um conceito único para o termo governança corporativa, por isso, destaque-se, dentre os vários existentes: (i) o da literatura internacional; (ii) do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (Brasil); e (iii) da União Federal (Brasil).

Merchant e Stede (2007) entendem que o termo governança corporativa refere-se aos processos e mecanismos que ajudam a assegurar que as companhias são dirigidas e monitoradas para criar valor aos proprietários, enquanto, ao mesmo tempo, cumprem suas responsabilidades para com as partes interessadas (*stakeholders*).

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2004), cujo foco são as entidades privadas, governança corporativa é:

*o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Quotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.*

Para a União, cujo foco são as empresas estatais, governança corporativa é:

*o conjunto de práticas de gestão envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais (BRASIL, 2007).*

## **2.2 Aplicações da Governança Corporativa para entidades públicas**

Os princípios que servem como base para as boas práticas recomendadas pelo IBGC são: transparência, equidade, *accountability* (prestação de contas) e responsabilidade

corporativa. Para Slomsky (2005), todos esses princípios são aplicáveis às entidades públicas governamentais:

- **Transparência:** mais do que a obrigação de informar, a administração pública deve ter o desejo de informar. Hoje em dia, a transparência é a base da confiança entre o setor público e a sociedade. A Lei de Responsabilidade Fiscal é um exemplo de normativo que foi criado para, dentre outros, obrigar os entes públicos a adotarem práticas transparentes para suas contas.
- **Equidade:** para Slomsky (2005, p. 133) a “equidade na gestão pública deve pautar-se por políticas e ações dos governantes que produzam a equidade entre os habitantes que compõem a sociedade local, a fim de produzir o bem estar social”.
- **Accountability (prestação de contas):** os agentes públicos devem prestar contas de suas atuações e decisões para quem os elegeu e para toda a sociedade, respondendo integralmente pelos atos praticados durante sua gestão. Na gestão pública, o gestor deve prestar contas além do previsto na legislação.
- **Responsabilidade Corporativa:** os gestores devem zelar pela perenidade das organizações e, assim, devem ultimar ações de ordem social e ambiental na definição de negócios e operações. Assim também devem pensar os gestores públicos quando do direcionamento dos seus gastos a curto e longo prazos.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) defende que o Estado pode utilizar as ferramentas que são aplicáveis no setor privado, incluindo as práticas de governança corporativa.

Apesar de haver certa compatibilidade entre as práticas de governança do setor privado e público, para Bosch (2002, apud BARRET, 2003) existe uma série de fatores que prejudicam a execução das práticas de governança no setor público, dificultando, assim, sua operacionalização. São eles:

- (i) Estruturas complexas, incluindo a legislação e o relacionamento existente entre o parlamento, ministros, conselhos e chefes de órgãos. A complexidade da governança no setor público é oriunda da interação entre Ministros, Conselhos e Diretores-Presidentes. Essa complicação faz com que o alcance de uma boa governança seja dificultada no setor público;
- (ii) Intervenções, pelo Ministro ou por outra parte do governo ou do processo político, nas decisões diárias de gestão;
- (iii) Objetivos conflitantes entre os fins econômicos e os fins públicos (serviço ao cidadão);
- (iv) Indicação do Presidente do Conselho por Ministros, o que é muito comum, prejudica a hierarquia, pois ao invés do Presidente do Conselho prestar contas ao Conselho, como unidade, presta contas ao Ministro;
- (v) Indicação do Presidente/Diretor Geral, igualmente ao caso anterior, a lealdade do Diretor Geral é ao Ministro, principalmente, e não ao Conselho. Assim, a autoridade do Conselho é questionada;

(vi) Qualidade dos membros do Conselho: o processo de seleção e indicação dos membros dos Conselhos, no serviço público, pode resultar em nomeações de pessoas não qualificadas para o cargo. Além disso, a lealdade dos membros pode ser para as pessoas que o indicaram e não para o Conselho e, conseqüentemente, para o bem da organização.

## 2.3 Agências Reguladoras

Peci (1999) destacou que a função das agências reguladoras é “regular o funcionamento de determinados setores da economia ou serviços públicos concedidos pelo Estado”. Di Pietro (2006) exemplificou o significado da palavra ‘regular’ nesse sentido como organizar o setor no qual a agência atua e controlar as entidades que se situam neste setor.

Melo (2001, apud GOMES, 2006) destacou que "as agências são autarquias sob regime especial, parte da administração pública indireta, e caracterizadas por independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica".

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) foi criada pela Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, como uma entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações.

A *Australian Communication and Media Authority (ACMA)* é a agência governamental australiana responsável por regular as comunicações em geral, criada em 2005 após a fusão da *Australian Broadcasting Authority (ABA)* e da *Australian Communications Authority (ACA)*. A agência faz parte do *Department of Communications, Information Technology and the Arts (DCITA)*.

## 2.4 Boas práticas de governança

Diversos são os documentos publicados relativos à governança corporativa, entre eles: (i) Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC), para o setor privado (Brasil); (ii) *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, para estatais (internacional); (iii) *Protocol on Corporate Governance in the Public Sector (Department of Public Enterprises, South Africa)*, para as empresas estatais (África do Sul); (iv) *Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective (International Federation of Accountants - IFAC)*, para o setor público (internacional).

Apresenta-se, abaixo, um resumo das práticas recomendadas nos documentos mencionados anteriormente, dividido em quatro grandes áreas (i) padrões comportamentais; (ii) estrutura e processos organizacionais; (iii) controle; e (iv) relatórios. Essa divisão foi baseada em *Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective (IFAC)*.

Salienta-se que essas boas práticas servirão de parâmetros para avaliação das estruturas de governança da ANATEL e ACMA estabelecendo um padrão para efeitos de comparação entre as entidades.

a) Padrões Comportamentais

- *Código de conduta/ética*

Para o IFAC (2001), deve-se adotar um código de conduta formal definindo os padrões de comportamento que todos da organização devem seguir. O código de conduta da entidade/órgão deve refletir os princípios de integridade e *accountability* e deve tratar sobre: (i) probidade e integridade; (ii) objetividade e honestidade e (iii) relacionamentos.

O código de conduta deve abranger o relacionamento entre todas as partes interessadas (*stakeholders*), como por exemplo, funcionários, diretores e fornecedores. O código de conduta deve cobrir principalmente os seguintes assuntos (IBGC, 2004, p. 43):

*cumprimento das leis e pagamento de tributos; pagamentos ou recebimentos questionáveis; conflito de interesses; informações privilegiadas; recebimento de presentes; discriminação no ambiente de trabalho; doações; meio ambiente; assédio moral ou sexual; segurança no trabalho; atividades políticas; relações com a comunidade; uso de álcool e drogas; direito à privacidade; nepotismo; exploração do trabalho adulto ou infantil; política de negociação das ações da empresa; processos judiciais e arbitragem; mútuos entre partes relacionadas; e prevenção e tratamento de fraudes.*

b) Estruturas e processos organizacionais

- *Conselho (de Administração)*

Segundo o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (2004, p. 18):

*Independentemente de sua forma societária e de ser companhia aberta ou fechada, **toda** sociedade deve ter um Conselho de Administração eleito pelos sócios, sem perder de vista todas as demais partes interessadas (*stakeholders*), o objeto social e a sustentabilidade da sociedade a longo prazo.*

Assim, infere-se que inclusive os órgãos e entidades públicas devem instituir Conselho de Administração ou estrutura similar, porém, deve-se levar em consideração a relação custo benefício de se implantar um Conselho dessa natureza.

A OCDE (2005) recomenda que o Conselho deva ter autoridade e competência suficiente para exercer sua função de formulador de diretrizes estratégicas da organização e de monitoramento da gestão. Os conselheiros devem: ser avaliados anualmente; ter poder para designar e demitir o presidente; e agir nos melhores interesses da organização, agindo com objetividade e independência nos seus julgamentos.

As boas práticas do IBGC dispõem que o Conselho deve possuir entre cinco e nove membros. O presidente da entidade (ou diretor geral) não deve ser o presidente do conselho, para que não haja concentração de poder em prejuízo de supervisão adequada da gestão, já que as atribuições do presidente do Conselho e do executivo principal são diferentes. Quando necessário, o Conselho deve instituir comitês especializados para auxiliá-lo em assuntos específicos, como por exemplo, auditoria, risco e remuneração.

Ainda para o IBGC, o Conselho deve ser formado, em sua maioria, por conselheiros independentes. A independência do conselheiro se qualifica quando, por exemplo, não tem qualquer vínculo com a sociedade, não é acionista controlador e não ter sido empregado ou diretor da sociedade. O Instituto estatui também, como uma prática importante, a de Sessões Executivas. Essas sessões são aquelas do Conselho da qual não participam os conselheiros que também são executivos da entidade. Essa medida visa evitar a possibilidade de haver constrangimentos em avaliações da gestão dos executivos devido à presença, em certas reuniões, do executivo.

Ainda se configura como uma boa prática (IBGC) a existência de um Conselho Consultivo.

- *Relacionamento com Stakeholders (partes interessadas)*

*Stakeholders* (partes interessadas), segundo o IBGC (2004), são indivíduos ou entidades que assumam algum tipo de risco, direto ou indireto, em face da sociedade. O Diretor Geral e os demais diretores são responsáveis pelo relacionamento transparente com as partes interessadas.

A OCDE (2005) enfatiza que as empresas estatais devem reconhecer e respeitar os direitos dos *stakeholders* estabelecidos pela lei ou por contratos e devem divulgar suas relações.

Para o IFAC (2001), os órgãos/entidades públicos devem comunicar aos *stakeholders* a missão, responsabilidade, competências e objetivos do órgão/entidade. Devem estabelecer apropriados procedimentos que garantam a efetividade dessa comunicação, na prática. Como *stakeholder*, incluem-se: parlamentares, contribuintes, empregados, contratantes, grupos de interesse, mídia, comunidade etc.

### c) Controle

- *Comitê de Auditoria*

É um comitê formado para auxiliar o Conselho de Administração. Possui a função de prover uma fiscalização independente sobre as demonstrações financeiras, controles internos e os auditores independentes (MERCHANT e STEDE, 2007).

Para o IFAC (2001), o Conselho deve estabelecer comitê de auditoria composto por membros não executivos com a responsabilidade de revisar de forma independente o

framework de controle e o processo de auditoria externa. O Diretor Financeiro, o Chefe da Auditoria Interna e os Auditores Externos devem ter acesso direto ao Comitê.

O IBGC (2004) enfatiza que este comitê deve ser formado por membros do Conselho de Administração preferencialmente independentes. O conselheiro que acumular funções executivas não deve participar deste Comitê. O IBGC destaca, ainda, que o Comitê de Auditoria deve adotar um regimento interno e ser composto no mínimo por três membros, todos com conhecimentos básicos em finanças e contabilidade. Pelo menos um deverá ter maior experiência na área contábil, de auditoria e de gestão financeira.

Segundo o Protocolo de Governança Corporativa da África do Sul para estatais (2002), estas devem divulgar no Relatório Anual se o Comitê de Auditoria instituiu um regimento e, caso positivo, se o Comitê realizou as atividades que são responsáveis de acordo com o regimento.

Cabe enfatizar que o Comitê de Auditoria faria, como uma das atribuições, o papel que o Conselho Fiscal faz nas companhias abertas (privadas).

- *Auditoria Interna*

Para o IFAC (2001), o ente público deve assegurar a atividade efetiva de auditoria interna, quando o custo/ benefício de se ter uma estrutura como essa for viável. A auditoria interna deve se reportar ao órgão máximo da organização, ou seja, diretamente ao Conselho de Administração ou ao Comitê de auditoria (independência e autoridade).

- *Gestão de riscos*

Para o IFAC (2001), deve-se assegurar que um efetivo sistema de gestão de riscos está estabelecido. Os riscos internos e externos devem ser analisados constantemente e devem ser efetivamente monitorados. O IBGC (2004, p. 32) diz que:

*O Conselho de Administração deve assegurar-se de que a Diretoria identifique preventivamente – por meio de sistema de informações adequado – e liste os principais riscos aos quais a sociedade está exposta, sua probabilidade de ocorrência, bem como as medidas e os planos adotados para sua prevenção ou minimização.*

Ainda para o IBGC (2007), os conceitos de gerenciamento de riscos corporativos, divulgados pela Instituição, podem ser utilizados também por entidades do primeiro setor.

- *Controles Internos*

A definição para a INTOSAI (2007, p. 19) de controle interno é:

*Controle Interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:*

- (i) Execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;*
- (ii) Cumprimento das obrigações de accountability;*
- (iii) Cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;*
- (iv) Salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.*

Para o IFAC (2001), deve-se assegurar que seja estabelecido um sistema de controles internos e que este seja posto em prática e a sua efetividade seja divulgada no relatório anual. Os procedimentos e atividades de controle devem ser revisados, testados periodicamente e avaliados, sendo o resultado reportado ao Conselho ou ao Comitê de Auditoria (caso exista). Os funcionários devem ser treinados para efetivarem os processos e os seus controles de modo efetivo.

#### *d) Relatórios*

- *Relatório Anual*

Segundo as boas práticas do IFAC (2001), o conselho deve publicar oportunamente o Relatório Anual (incluindo demonstrações financeiras) de forma clara e objetiva, avaliando os resultados alcançados, o desempenho e a posição financeira do órgão/entidade.

Esse relatório deve conter, dentre outros: suas responsabilidades; práticas de governança adotadas, descrevendo essas práticas e o código que é seguido; demonstrações financeiras aprovadas e auditadas (incluindo o relatório do auditor, se for o caso); política de remuneração dos Diretores e Presidente; como os membros do Conselho/Diretoria e o Presidente/Diretor Geral foram nomeados e os termos da nomeação; objetivos do órgão; indicadores de desempenho; trabalhos realizados nos controles internos do órgão.

- *Auditoria Externa*

Para o IBGC, que possui foco nas empresas privadas, toda sociedade deve ser auditada por uma auditoria independente devido a sua grande importância como ator da governança corporativa. O Protocolo de Governança Corporativa da África do Sul para Estatais (2002) diz que as demonstrações financeiras das empresas estatais devem ser auditadas por um auditor externo e que estes não podem prover serviços de consultoria ou qualquer outro serviço que não de auditoria, com a finalidade de preservar sua independência. Um auditor externo não pode auditar a mesma estatal por mais de cinco anos consecutivos.

### 3. Metodologia

Primeiramente, realizou-se uma revisão dos principais códigos de governança corporativa divulgados no Brasil e no Mundo, quais sejam: (i) Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC); (ii) *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*; (iii) *Protocol on Corporate Governance in the Public Sector (Department of Public Enterprises, South Africa)*; (iv) *Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective (IFAC)*.

A partir das informações desses códigos, levantou-se as melhores práticas com relação aos seguintes temas: (i) Código de Conduta/Ética; (ii) Conselho de Administração; (iii) Relacionamento com *Stakeholders*; (iv) Comitê de Auditoria; (v) Auditoria Interna; (vi) Gestão de Riscos; (vii) Controles Internos; (viii) Relatório Anual; e (ix) Auditoria Externa. Esse levantamento encontra-se no item 2.4 (fundamentos teóricos).

As melhores práticas de cada tema levantado acima serviram de parâmetros para avaliação das estruturas de governança corporativa da ANATEL e ACMA. Os dados relativos às duas agências reguladoras foram coletados por meio de relatórios anuais divulgados (Annual Report 2006-2007, ACMA, e Relatório Anual 2006, ANATEL); sites das entidades e outros documentos publicados que contêm informações a respeito da estrutura de governança das duas agências. Devido ao bom nível de transparência dessas agências, foi possível realizar a pesquisa de modo satisfatório.

### 4. Resultados

O quadro abaixo apresenta a comparação entre as práticas de governança corporativa da ACMA, da Austrália, e da ANATEL, do Brasil, em face às boas práticas demonstradas no item 2.4:

**Quadro: Comparação entre as Práticas de Governança da ACMA e ANATEL**

	ACMA	ANATEL
<b>Padrões Comportamentais</b>		
Código de Conduta/Ética	<i>Australian Public Service (APS) Code of Conduct</i>	Código de Ética dos Servidores da ANATEL (Portaria n.º178, de 6 de junho de 2005)
<b>Estrutura e processo organizacional</b>		
Conselho	Refere-se ao <i>Authority</i> e é composto por sete membros. Possui quatro comitês: executivo, de auditoria; financeiro e gerencial.  O presidente do <i>Authority (Chairman)</i> é o presidente da ACMA ( <i>Chief Executive</i> )	Refere-se ao Conselho Diretor, órgão máximo da ANATEL. É integrado por cinco conselheiros (diretores) com mandato de cinco anos. Todas as decisões regulatórias importantes passam pelo Conselho.

	<p><i>Officer</i>).</p> <p>O <i>Authority</i> possui a maioria dos conselheiros não executivos da agência.</p>	<p>O presidente do Conselho acumula o cargo de presidente-executivo da agência.</p> <p>Possui Conselho Consultivo.</p> <p>Os conselheiros são superintendentes (gestores).</p> <p>Obs. <u>Funções do Congresso Nacional típicas de Conselho.</u></p> <p>a) Os membros do Conselho são nomeados pelo Presidente da República, <b>confirmados pelo Senado.</b></p> <p>b) O controle externo dos atos da ANATEL é de titularidade do Congresso Nacional;</p> <p>c) Existe a Frente Parlamentar das Agências Reguladoras, composta por deputados e senadores, cujo objetivo é de atuar como interlocutora na promoção de debates e discussões sobre o papel, atuação, autonomia, quadro próprio de pessoal e outras questões administrativas das agências;</p> <p>d) Há uma discussão no Congresso Nacional para a inclusão no <b>Projeto de Lei</b> sobre a organização das agências reguladoras, a prerrogativa do próprio Congresso de demitir diretores e conselheiros das agências.</p>
<p>Relacionamento com <i>Stakeholders</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Consumer Consultative Forum</i>: fórum sobre comunicações, envolve representantes do órgão regulador (ACMA), dos formuladores de políticas públicas e dos consumidores.</li> <li>▪ <i>Telecommunication Standardisation Advisory Group (N-TSAG)</i>: fórum que dá oportunidade para os <i>stakeholders</i> contribuírem com o desenvolvimento dos padrões e normas</li> </ul>	<p><u>Interação com a sociedade</u>: espaço específico no site da agência na internet que apresenta procedimentos de interação da Agência com a sociedade para a busca de sugestões, de críticas e de manifestações sobre assuntos de relevância para o setor de telecomunicações e para a própria sociedade</p> <p>As <b>Audiências Públicas</b> destinam-se a debater ou apresentar, oralmente, matérias de interesse geral.</p>

	australianas de telecomunicações.	<p>As <b>Consultas Públicas</b> têm por finalidade submeter minuta de ato normativo, bem como documento ou assunto de interesse relevante, a comentários e sugestões do público em geral.</p> <p>Os <b>Chamamentos Públicos</b>, por sua vez, são procedimentos destinados a verificar a possibilidade de dispensa de licitação e apurar o número de interessados na exploração de serviço de telecomunicações ou de uso de radiofrequências.</p>
Outros	–	<b>Corregedoria:</b> cabe à corregedoria apreciar as representações que lhe forem encaminhadas relativamente à atuação dos servidores. É ligada à presidência da ANATEL.
<b>Controle</b>		
Comitê de Auditoria	<p>Composto por seis membros (um independente, dois do <i>Authority</i> e três executivos), reporta-se ao <i>Chairman</i> (Presidente do <i>Authority</i>).</p> <p>Não foi possível identificar o salário dos membros do Comitê de Auditoria.</p>	<p>Não possui, apesar de haver previsão no Regulamento da Agência a instituição de comitês, por decisão do Conselho Diretor.</p>
Auditoria Interna	A auditoria interna é terceirizada com a Acumen Alliance e se reporta diretamente ao Comitê de Auditoria.	<p>Possui auditoria interna, cuja principal atribuição é avaliar a eficiência e eficácia dos controles internos, visando garantir a salvaguarda dos ativos, a fidedignidade dos dados operacionais, contábeis e financeiros, o cumprimento das leis, dos regulamentos e demais instrumentos normativos estabelecidos, a melhoria da eficiência operacional e a eficiência e economia na aplicação dos recursos.</p> <p>A auditoria interna da ANATEL se reporta à Presidência e não ao Conselho Diretor, órgão colegiado máximo da Agência.</p>

Gestão de Riscos	Está em fase de implantação o programa de gerenciamento de riscos do ACMA. O desenvolvimento deste programa é fiscalizado pelo Comitê de Auditoria e é baseado no <i>framework</i> AS/NZ 4360.	Não possui ou não foi divulgado ao público.
Controles Internos	Faz parte do programa de gestão de riscos.	Não foi divulgado qualquer trabalho realizado com relação aos controles internos da agência.
<b>Relatórios</b>		
Relatório Anual	<p>Possui um relatório anual <b>extenso</b> abrangendo, dentre outros assuntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lista dos membros do <i>Authority</i> (Conselho) com a respectiva data de nomeação e frequência dos membros às reuniões durante o ano;</li> <li>▪ Parte específica sobre Comitê de Auditoria, incluindo lista dos seus membros com a respectiva frequência de cada membro às reuniões durante o ano;</li> <li>▪ Parte específica sobre as práticas de governança corporativa da ACMA;</li> <li>▪ Parte específica sobre gestão de riscos;</li> <li>▪ Demonstrações financeiras auditadas;</li> <li>▪ Quantidade de funcionários e salários de todos os cargos e níveis;</li> <li>▪ Gestão de TI;</li> <li>▪ Gestão de pessoas;</li> <li>▪ Responsabilidades e resultados alcançados.</li> </ul>	<p>Possui um relatório anual <b>sucinto</b> abrangendo, dentre outros assuntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lista dos membros do Conselho sem data de nomeação e sem frequência às reuniões;</li> <li>▪ Atuação da Corregedoria no ano (número de processos instaurados e ações preventivas tomadas);</li> <li>▪ Quantidade de servidores;</li> <li>▪ Descrição sucinta da gestão de: infra-estrutura, pessoal, informação, orçamentária e financeira;</li> <li>▪ Responsabilidades e resultados alcançados.</li> <li>▪ Não possui demonstrações financeiras;</li> <li>▪ Não possui parte específica sobre governança corporativa;</li> <li>▪ Não trata dos trabalhos da auditoria interna, especialmente, com relação a controles internos.</li> </ul>
Auditoria Externa	<i>Australian National Audit Officer (ANAO)</i> , Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) da Austrália. Executa trabalhos típicos de	Tribunal de Contas da União (TCU), Entidade Fiscalizadora Superior do Brasil, representando o controle

	auditoria independente, ou seja, de revisão de controles e de auditoria de demonstrações financeiras.	externo do Congresso Nacional e a Controladoria Geral da União (CGU), representando o controle interno do Poder Executivo.  Aos auditores especificados acima, compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Essa atribuição é dada pela Constituição Federal de 1988.
Outros	Outros relatórios divulgados: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pesquisa de satisfação do consumidor;</li> <li>▪ Relatório de desempenho das telecomunicações;</li> <li>▪ Boletim trimestral de desempenho das telecomunicações;</li> <li>▪ Relatório de benefício ao consumidor (2004-05).</li> </ul>	<b>Ouvidoria:</b> importante ator de <i>accountability</i> . O Ouvidor deve facilitar as relações entre os usuários de serviços públicos e o órgão administrativo, tendo como objetivo, facilitar a resolução de conflitos de forma independente. Este é nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos.  É ligada ao Conselho Diretor, sem vinculação hierárquica. Produz semestralmente, ou quando oportuno, apreciações críticas da atuação da Agência. Publicam-se essas apreciações no Diário Oficial da União (DOU) e as disponibiliza na biblioteca.

Fonte: o autor

## 5. Análise da Comparação

Levando em consideração o quadro comparativo demonstrado acima e as boas práticas descritas no item 2.4, é possível tecer comentários a cerca da estrutura geral de governança corporativa da ANATEL e da ACMA.

Com relação às suas práticas ‘padrões comportamentais’ este artigo limitou-se ao código de conduta devido ao fato de ser um item subjetivo da estrutura de governança. O que se constatou é que a ANATEL possui um código de ética próprio com regras de conduta para seus servidores, abrangendo diversos pontos recomendados pelas boas práticas. Já a agência australiana se utiliza de um código geral de conduta para o serviço público.

No tópico “estrutura e processo organizacional”, a agência brasileira possui um Conselho colegiado responsável pela direção superior do órgão, composto por cinco membros

(dentro do limite previsto nas boas práticas). Além disso, possui um bom relacionamento com a sociedade, materializado por meio de audiências e consultas públicas e pelos chamamentos públicos, por exemplo. A ACMA também possui um bom relacionamento com a sociedade por meio de fóruns que envolvem diversos *stakeholders*.

A figura da corregedoria existe na estrutura da ANATEL como um ator de governança importante, já que serve de ‘fiscal’ da atuação dos servidores; e o Conselho Consultivo também.

Ainda referente ao tópico anterior, a ANATEL vai de encontro às recomendações quando da acumulação, pela mesma pessoa, de cargo de presidente executivo da agência e de presidente do Conselho Diretor. A ACMA também incorre no mesmo problema. Porém, a agência australiana possui quatro comitês ligados ao Conselho que possuem a finalidade de auxiliá-lo quanto a aspectos de gestão, que são os comitês: executivo, de auditoria, financeiro e gerencial.

O regulamento da ANATEL prevê a instituição de comitês, pelo Conselho Diretor, para realizar estudos e formular proposições ligadas a seus objetivos, princípios fundamentais ou assuntos de interesse estratégico. Esses comitês têm natureza diferente dos comitês previstos pelas boas práticas de governança corporativa (que são mais voltados para a gestão).

Por fim, os conselheiros que compõem o Conselho Diretor da ANATEL são executivos da agência (superintendentes), assim, o Conselho carece de membros independentes (não ligados à própria agência). Diferentemente, a ACMA possui a maioria dos seus membros independentes.

É no item ‘controle’ que a estrutura de governança da ANATEL sofre as maiores deficiências. Primeiramente, a agência não possui Comitê de Auditoria, órgão de extrema importância na governança e no controle das entidades. Já a ACMA possui o Comitê bem estruturado e devidamente divulgado no relatório anual (transparência).

Em segundo lugar, a auditoria interna da ANATEL se reporta à Presidência e não ao Conselho Diretor, órgão colegiado máximo da Agência, fragilizando, assim, a independência da auditoria. É importante para o órgão prover a auditoria interna de um maior grau de independência para efetuar seus trabalhos, pois, evita-se que os trabalhos e resultados da auditoria sejam influenciados pelos próprios gestores do órgão. A ACMA possui uma auditoria interna ligada diretamente ao Comitê de Auditoria, o que é plenamente recomendado.

A ANATEL não possui gestão de riscos e não divulga eventuais trabalhos realizados nos controles internos da agência. Essas duas matérias formam a base da boa governança, servindo para evitar fraudes e erros, e para prevenir ou minimizar os riscos aos quais a agência está exposta. Pelo contrário, a ACMA possui e divulga sua gestão de riscos e controles internos, no relatório anual. A agência australiana utiliza o Padrão de gestão de riscos AS/NZ, que é uma referência no mundo.

Por último, com relação ao item “relatórios” a ANATEL possui uma deficiência quanto ao relatório anual, o qual não contém demonstrações financeiras, não trata dos trabalhos da auditoria interna (especialmente com relação a controles internos), carece de

mais informações sobre a gestão da infra-estrutura, pessoal, TI e orçamentário-financeira, não traz a média salarial dos seus funcionários (principalmente da alta administração) e não possui parte específica sobre governança. No caminho inverso, a ACMA produz, em seu relatório, informações abrangentes sobre os tópicos acima e muito mais.

Com relação à auditoria externa, o ANAO exerce a função básica de uma auditoria exigida pelas boas práticas de governança na ACMA. Já para ANATEL, o TCU e a CGU representam as instâncias de controle.

Uma boa prática é a instituição, pela ANATEL, da Ouvidoria, ligada diretamente ao Conselho Diretor, sem vinculação hierárquica. É importante, pois além de servir como facilitador das relações com um dos principais *stakeholders* da entidade, os usuários de serviços públicos, serve também como avaliador da atuação e desempenho da ANATEL, divulgando suas apreciações ao público (máxima transparência).

## 6. Considerações Finais

Em resumo, as boas práticas realizadas pela ANATEL são: (i) código de conduta próprio; (ii) boa relação com a sociedade (*stakeholder*); (iii) existência de Conselho superior de direção e de um Conselho Consultivo; (iv) existência de corregedoria e ouvidoria.

As práticas da ANATEL em desacordo com as recomendações são: (i) Conselho formado por executivos; (ii) presidente do Conselho é o presidente da agência; (iii) não possui comitê de auditoria; (iv) não divulga trabalhos em controles internos; (v) não possui gestão de riscos; (vi) auditoria interna se reporta ao presidente e não ao Conselho; (vii) relatório anual pouco abrangente (baixa transparência).

Com relação à ACMA, suas boas práticas são: (i) utiliza código de conduta; (ii) existência de um Conselho de Administração; (iii) existência de quatro comitês no Conselho, inclusive o de auditoria; (iv) o Conselho possui a maioria dos conselheiros não executivos; (v) boa relação com a sociedade (*stakeholder*); (vi) auditoria interna ligada diretamente ao comitê de auditoria; (vii) existência de programa de gestão de riscos e, conseqüentemente, trabalhos de avaliação dos controles internos; (viii) relatório anual abrangente (alta transparência), (viii) divulgação de diversos relatórios de desempenho.

Já as suas práticas em desacordo com as recomendadas são: (i) o presidente do Conselho é o presidente da agência; (ii) existência de membros não independentes no comitê de auditoria.

Tendo em vista as boas e más práticas de governança das duas agências, discutidas neste estudo, observa-se que a estrutura da ANATEL possui menos aderência às melhores práticas de governança divulgadas do que a ACMA. Assim, a agência de telecomunicações australiana, com poucas divergências, está mais avançada na questão da governança corporativa do que a agência brasileira.

## Referências

ACMA. Portal institucional. Disponível em <http://www.acma.gov.au>. Acesso em 28 ago. 2008. Site.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (BRASIL). **Portaria n.º 178**: Aprova o Código de Ética da Anatel. Brasília: Agência Nacional de Telecomunicações, 2005. 4 p.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Relatório Anual 2006**. Brasília, 2006. 93 p.

ANATEL. Portal institucional. Disponível em <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em 28 ago. 2008. Site.

AUSTRALIAN COMMUNICATIONS AND MEDIA AUTHORITY. *Annual Report 2006-2007*, Austrália, 2007. 225 p.

BARRET, Pat. *Better Practice Public Sector Governance*. Trabalho apresentado no “Australian Communications Authority’s Business Planning Workshop”. Austrália, 11 de fevereiro de 2003.

BERGAMINI JÚNIOR, Sebastião. Controles internos como um instrumento de governança corporativa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p.149-188, dez. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: atualizada até 10.08.2005. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. 88 p.

BRASIL. **Decreto n. 2.338**, de 7 de outubro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2338.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2338.htm). Acesso em: 11 jul. 2008.

BRASIL. **Decreto n.º 6.021** de 22 de janeiro de 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm). Acesso em: 11 jul. 2008.

BRASIL. **Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm). Acesso em: 10 jul. 2008.

*Department of Public Enterprises. Protocol on Corporate Governance in the Public Sector*. África do Sul, 2002. 36 p.

DI PIETRO, Maria Sylvania. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladores independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? **Revista da Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p.615-630, jul./ago. 2006.

*International Federation of Accountants. Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective.* Nova Iorque, 2001. 85 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa.** 3º revisão, 2004. 47 p. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br>. Acesso em: 25 jul. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos.** São Paulo, 2007. 48 p.

MALACRIDA, M. J. C.; YAMAMOTO, M. M. Governança corporativa: nível de evidenciação das informações e sua relação com a volatilidade das ações do Ibovespa. **Revista de Contabilidade e Finanças (USP)**, São Paulo, Edição Comemorativa, p.65-79, set. 2006.

MENDES, João Mourão. Empresas estatais federais: governança corporativa para combater a corrupção. **Revista da CGU**, Brasília, ano II, n. 3, p. 50-64, dez. 2007.

MERCHANT, K.A; STEDE, W.A.V. **Management Control System.** 2.ed. Prentice Hall, 2007.

*Organization for Economic Co-operation and Development. Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.* Paris, 2005. 52 p.

*Organization for Economic Co-operation and Development. Reviews of regulatory reform Brazil: strengthening governance for growth.* Paris, 2008. 351 p.

Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **Diretrizes para as normas de Controle Interno do Setor Público.** Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro e Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. 96 p.

PECI, Alketa. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 23, 1999, Foz do Iguaçu, PR. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

SLOMSKY, Valmor. **Controladoria e Governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2005. 140 p.