TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	705160/22
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA
INTERESSADO:	4ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO, CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA, DANIEL PIMENTEL SLAVIERO, ESTADO DO PARANÁ, JOÃO CARLOS ORTEGA
ADVOGADO / PROCURADOR	ADRIANO MATTOS DA COSTA RANCIARO, ALDEBARAN ROCHA FARIA NETO, DAIANE MEDINO WOTKOSKI, EVERTON LUIZ SZYCHTA, FABIOLA MARTINI SIBUT, HELIO EDUARDO RICHTER, MICHELE SUCKOW LOSS, PATRICIA DITTRICH FERREIRA DINIZ, RENATA CAROLINE TALEVI DA COSTA, RONALDO JOSÉ E SILVA, TALITA COSTA REBELLO BARBOSA, WALTER GUANDALINI JUNIOR
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 4279/24 - Tribunal Pleno

Representação. Companhia Paranaense de Energia Elétrica – COPEL. Terceirização de serviços de publicidade. Pela procedência, sem aplicação de sanções.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação instaurada em 2022, a partir de ofício encaminhado pela 4ª Inspetoria de Controle Externo (4ª ICE), em decorrência de achado detectado em auditoria realizada na política de terceirização das empresas do grupo **COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA (COPEL)**: “deficiência de controle, por parte da Companhia Paranaense de Energia Elétrica – COPEL, de suas atividades de publicidade”.

Na petição inicial (peças 2-12), a **Inspetoria** noticiou supostas irregularidades na execução contratual de serviços de publicidade da COPEL e deficiência no controle das atividades de publicidade, no valor de R$ 22.329.983,35 (vinte e dois milhões trezentos e vinte e nove mil novecentos oitenta e três reais e trinta e cinco centavos), entre **13 de maio de 2019** e **30 de setembro de 2021**, conforme demonstrativo acostado à peça 6.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

Alegou que a Companhia foi instada a se manifestar sobre o referido achado de auditoria e que, após a apresentação de esclarecimentos (peça 12), a conclusão foi pela existência de irregularidade.

Assim, pugnou pela **procedência** da Representação e pela expedição de **determinações** à Companhia.

A COPEL compareceu voluntariamente aos autos (peças 16-19), argumentando que a contratação de serviços de publicidade por meio da Secretaria de Comunicação Social tem fundamento no Decreto Estadual n. 8.988/2010, que:

> [...] dispõe sobre os recursos orçamentários do Tesouro e de outras fontes, bem como os diretamente arrecadados pelos Órgãos da Administração Estadual Direta e Indireta nas áreas específicas de Publicidade Legal e Institucional, feitas através dos meios de comunicação de mídia impressa, radiodifusão, televisão e da internet, sujeitos ao controle administrativo e financeiro da Secretaria de Estado da Comunicação Social.

Ponderou, na oportunidade, que a redação disposta no art. 1º-A do mencionado Decreto, incluído pelo Decreto n. 2.502/2015, seria inválida, pois teria sido revogada pelo Decreto Estadual n. 11.197/2022 e, por consequência, a COPEL teria passado, naquele momento, a sujeitar-se ao controle da Secretaria de Estado da Comunicação Social (SECS) em relação à arrecadação de recursos a serem utilizados na área de publicidade legal e institucional, consoante o disposto no art. 1º do Decreto n. 8.988/2010.

Além disso, argumentou entender que não haveria uma faculdade, mas, sim, um dever por parte dos entes da Administração Indireta de operacionalizar as contratações de serviços de publicidade por intermédio da SECS.

Asseverou, ainda, que grande parte da publicidade demandada possuiria característica institucional e informacional, não se diferenciando do utilizado pelo estado do Paraná e que o mesmo ocorreu em relação aos critérios técnicos empregados, o que não viria a configurar restrição à competitividade.

A Companhia argumentou considerar que o termo de cooperação com a SECS logrou êxito ao atingir os objetivos propostos para uma campanha

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

denominada “Fatura Digital Solidária”. Alegou expressiva adesão de consumidores à referida campanha no Estado.

Explicou que a execução do termo estaria dentro do permissivo legal, sem a indevida utilização da estrutura do Estado para a contratação dos seus serviços de publicidade.

Por meio do Despacho n. 136/23 (peça 20), recebi a presente. Devidamente citada, a COPEL reforçou os mesmos argumentos anteriormente apresentados (peça 35).

A **4ª Inspetoria de Controle Externo**, na Instrução n. 17/23 (peça 37), expressou posicionamento diverso ao da entidade sobre a interpretação do art. 1º do Decreto Estadual n. 8.988/2010, conjugado com normas relativas à contratação de serviços de publicidade.

Nesse sentido, suscitou a ilegalidade do decreto que atribui os poderes de gestão de estatal independente a outra entidade do Estado, uma vez que a Lei n. 13.303/2016 garante a autonomia das empresas estatais independentes perante a Administração Pública Direta.

Ainda, discorreu sobre a publicidade como uma despesa operacional e considerou que se trata de uma atividade essencial à operação da empresa, de maneira que a terceirização dessa tarefa para a Administração Direta poderia incorrer em irregularidade.

Esclareceu que, entre 2010 e 2015, o decreto estadual não dispôs que os procedimentos licitatórios de publicidade poderiam ser conduzidos pela SECS, por isso deveria a COPEL ter realizado seus próprios certames.

Além disso, considerou que, em razão da revogação do art. 1º-A do Decreto Estadual n. 8.988/2010 em 2022, a interpretação adequada é de que não é permitido a uma Secretaria de Estado realizar qualquer tipo de licitação relativa a assunto gerencial e operacional de empresa estatal independente.

Seria impossível interpretar, portanto, que empresas estatais independentes sejam tuteladas ou tenham suas atividades obrigatoriamente delegadas a determinada Secretaria de Estado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

Dessa forma, a 4ª ICE manteve o entendimento de que não seria possível à COPEL realizar licitação de publicidade por meio de entidade da Administração Direta do Estado, na medida em que:

> **i.** um dos objetivos da Lei das Estatais é a garantia da independência dessas entidades, blindando-a de interferências diretas do governo. A realização de licitação por entidade da Administração direta para escolha de fornecedor de empresa pública, fere os princípios da Lei Federal n.° 13.303/2016. Inclusive, a Lei sequer cogita a possibilidade de realização de licitações por agentes externos à empresa contratante. A título de exemplo, o art. 31 da referida Lei dispõe o seguinte:
>
> Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. (Vide Lei nº 14.002, de 2020);
>
> **ii.** por ser uma sociedade de economia mista, cuja composição envolve agentes privados (acionistas minoritários), ao repassar a execução de uma de suas atividades ao poder público, tais agentes são indevidamente beneficiados, tendo o marketing comercial geridos pelo Estado, pois resulta em possível economia para a Copel, pois a entidade evita a elaboração e gestão de procedimentos de contratação (dispêndio de pessoal, material etc.), ainda que eventualmente se possa imaginar que haja economicidade e ganho de eficiência com a centralização da contratação. Mas é inegável que, ao repassar a atividade à Administração Direta, os acionistas minoritários estão se valendo indevidamente de um serviço estatal, pois não há previsão legal para que o Estado produza conteúdo publicitário para agentes privados.
>
> **iii.** a Copel tem orçamento próprio, de forma que não pode se valer da estrutura e do orçamento fiscal do Estado para custear licitação de seu interesse;
>
> **iv.** a transferência de atividade traz uma "inversão de propósitos", uma vez que a Administração Indireta, idealizada para tornar mais ágeis o cumprimento das obrigações estatais, repassa ao Estado uma tarefa que deveria ser realizada de forma não centralizada, inclusive com sujeição a um plexo normativo e legal menos regulado;
>
> **v.** caso a Secretaria de Estado da Comunicação e Cultura - SECC16 realize a execução contratual, a Copel deverá fiscalizar todos os atos relativos ao contrato, vez que é a Pessoa Jurídica responsável pelos recursos dispendidos. Desse modo, há aparente retrabalho e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

> ineficiência na execução/fiscalização de todos os atos por duas entidades públicas distintas. Isso corrobora a tese de que a licitação deveria ser efetuada diretamente pela Copel, visto que outras escolhas seriam ineficientes.

No que concerne à alegada inexistência de deficiências no controle de fiscalização dos serviços de publicidade, a unidade técnica afirmou que a mera argumentação de sucesso na campanha "Fatura Digital Solidária" não justificaria a falta de planejamento, análise e fiscalização da prestação de serviço pela entidade.

Ressaltou que a documentação capaz de comprovar o planejamento inicial, indicando os objetivos e metas da campanha publicitária, não foi trazida aos autos e que houve pedido, inicialmente proposto durante a auditoria, para que fossem apresentados documentos de ao menos três campanhas publicitárias para demonstrar o planejamento – todavia, sem sucesso.

Destacou a importância de que a empresa escolhida se sujeitasse ao processo licitatório como maneira de avaliar todas as necessidades da COPEL à época.

Ao final, a **Inspetoria** ratificou integralmente o posicionamento constante na inicial, opinando pela **procedência** da presente Representação, com a expedição de **determinações**[1].

[1] a) Que a Copel realize suas próprias licitações de campanhas publicitárias, tendo em vista a necessidade de que as propostas técnicas sejam avaliadas sob o prisma das suas necessidades mercadológicas e institucionais, conhecimento este que apenas a Copel detém plenamente, em observância ao art. 28 da Lei Federal n.º 13.303/2016. Adicionalmente, ciente de que tal mudança não ocorrerá em um curto espaço de tempo:
b) Que a Copel assegure junto ao Poder Executivo que os procedimentos licitatórios referentes a campanhas publicitárias da Companhia sejam realizados de maneira separada das demais entidades e empresas públicas do Estado do Paraná, tendo em vista as diferentes necessidades de cada Entidade e a necessidade de as propostas técnicas enfrentarem de maneira específica e singular o diagnóstico dos objetivos publicitários do órgão, análise dos desafios de comunicação que serão enfrentados, as estratégias de comunicação, ideia criativa e estratégia mídia e não mídia, em observância ao art. 28 da Lei Federal n.º 13.303/2016.
c) Que a Copel acompanhe todos os atos de execução contratual das publicidades realizadas, em observância ao disposto no art. 40, VII da Lei Federal n.º 13.303/2016.
d) Que a Copel indique as motivações, estratégias, público-alvo e objetivos para suas ações de publicidade, de modo a ser possível avaliar o cumprimento ou não das metas almejadas, em observância ao art. 27 da Lei Federal n.º 13.303/2016;
e) Que a Copel elabore indicadores financeiros e orçamentários, para avaliar o impacto, eficiência, efetividade e eficácia das campanhas de publicidade que realiza, em observância ao art. 27 da Lei Federal n.º 13.303/2016;
f) Que a Copel realize monitoramento dos indicadores mencionados, retroalimentando seu sistema com dados, de forma a tornar os dispêndios com campanhas publicitárias cada vez mais eficientes, eficazes e efetivos, em observância ao art. 27 da Lei Federal n.º 13.303/2016.
g) Caso este Tribunal determine que a Copel volte a realizar seus contratos de publicidade, nos termos ora propostos (item a) e para que o seu cumprimento não se alongue indefinidamente, por conta da desmobilização interna que deve ter ocorrido, ao menos em alguma medida, que seja fixado um prazo para o cumprimento da determinação, sugerindo-se 12 meses, com monitoramento por parte desta Corte de Contas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

Opinou, ainda, para que seja dada ciência à 7ª Inspetoria de Controle Externo, responsável pela fiscalização da COPEL, e às 1ª e 5ª Inspetorias, que também possuem empresas públicas e sociedades de economia mista no rol de jurisdicionados sob suas responsabilidades, "já que tais entidades, em tese, partilham ao menos de alguns dos fundamentos que suportam esta Representação, notadamente, para a análise da conveniência e oportunidade, no bojo do exercício do controle externo".

Em seguida, o **Ministério Público De Contas**, no Parecer n. 495/23 (peça 38), da lavra do Procurador Flávio de Azambuja Berti, corroborou o posicionamento da 4ª Inspetoria de Controle Externo.

Foi apresentada nova petição de terceiros que, devidamente analisada, foi desentranhada e desdobrou-se no Processo n. 529.253/23.

Quando os autos se encontravam conclusos, sobreveio a notícia de transformação da referida companhia em "sociedade anônima de capital disperso e sem acionista controlador (transformação em corporação)", conforme informado no Fato Relevante n. 15/23, divulgado pela COPEL em seu sítio eletrônico, nos termos transcritos a seguir:

> Conclusão do Processo de Transformação em Corporação [...] Com a liquidação da Oferta Base, o Estado do Paraná reduziu sua participação nas ações com direito de voto de 69,66% para cerca de 32,32%, de modo que a Copel deixou de ser sociedade de economia mista integrante da administração pública indireta do Estado do Paraná e de se sujeitar às disposições previstas na Lei Federal n.º 13.303/2016 ("Lei das Estatais").

Por isso, determinei nova remessa destes para a análise da 4ª ICE e do MPC.

Na Instrução n. 6/24, a **4ª Inspetoria de Controle Externo** opinou:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

a) pela comunicação dos fatos às 1ª e 5ª Inspetorias, que possuem empresas públicas e sociedades de economia mista sob suas responsabilidades; e **b)** pelo **arquivamento** dos autos.

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 274/24, corroborou a opinião técnica ao considerar que, terminado o processo de capitalização, com a perda do controle acionário por parte do Estado, a COPEL deixou de integrar a Administração Indireta estadual e, portanto, não é mais tutelada por esta Corte de Contas e que:

> [...] como não foi proposta a aplicação de sanções pecuniárias aos gestores da entidade, mas tão somente a expedição de recomendações e determinações, não há horizonte para o prosseguimento do feito, visto que a este Tribunal não compete tutelar as ações de uma empresa de capital majoritariamente privado, que não sejam pertinentes diretamente ao uso de recursos públicos.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em que pese a compreensão das unidades instrutoras de que após a venda do controle acionário da Copel a entidade não estaria mais sujeita à atuação do controle externo desta Corte de Contas, os fatos aqui debatidos remontam ao período compreendido entre maio de 2019 e setembro de 2021, anteriores à privatização da Companhia.

Embora a expedição de recomendações e determinações, conforme inicialmente proposto pela 4ª Inspetoria de Controle Externo na Instrução n. 17/23, com efeitos *ex nunc*, seja incabível no caso concreto, este Tribunal não pode se eximir de apreciar os fatos que deram azo às irregularidades, uma vez que eram tutelados pelas normas atinentes à Administração Pública.

Pois bem, a COPEL sustentou que a redação do Decreto Estadual n. 8.988/2010 tornaria compulsória a realização da contratação de serviços de publicidade por meio da Secretaria de Comunicação Social. Para tanto, alegou que a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

redação[2] do art. 1º-A, incluída pelo Decreto Estadual n. 2.502/2015 no Decreto Estadual n. 8.988/2010, foi revogada[3] em 14 de junho de 2022. O artigo revogado[4] possuía o seguinte teor:

> Art. 1°-A. Procedimentos de credenciamento para contratação de serviços na área de Publicidade Legal e Institucional pelos vários órgãos e entidades da Administração Estadual Direta e Indireta – Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista – e demais entidades vinculadas, observado o disposto na Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, e no regulamento aplicável, poderão ser conduzidos pela Secretaria de Estado da Comunicação Social - SECS.

Em razão disso, argumentou que o Decreto Estadual n. 8.988/2010 passou a ter a seguinte redação:

> Art. 1°. Ficam sujeitos ao controle administrativo e financeiro da Secretaria de Estado da Comunicação Social - SECS, os recursos orçamentários oriundos do Tesouro e de outras fontes, bem como, os diretamente arrecadados pelos Órgãos da Administração Estadual Direta e Indireta, Empresas Públicas, Autarquias e Sociedades de Economia Mista, nas áreas específicas de publicidade Legal e Institucional, feitas através dos meios de comunicação de mídia impressa, radiodifusão, televisão e da internet.
>
> § 1º. Compreende-se no âmbito do controle administrativo referido no "caput" deste artigo, a coordenação, supervisão técnica e normativa, a análise, e as liberações solicitadas para autorizações prévias de toda e qualquer divulgação e veiculação de iniciativa da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná, nas modalidades de Publicidade Institucional e da Publicidade Legal.
>
> I - Publicidade Legal, são aquelas que se destinam a dar conhecimento, através da publicação de editais, extratos, balanços, demonstrações financeiras, atas, convocações, comunicados, avisos, e informações

[2] Redação do art. 1º-A do Decreto Estadual n. 8.988/2010 dada pelo Decreto Estadual n. 2.502/2015.
[3] A COPEL citou o número errado do Decreto que revogou o Decreto n. 2.502/2015. Após consulta à legislação, constatou-se que a verdadeira norma é o Decreto n. 11.390/2022, não o 11.197/2022.
[4] Referido artigo foi revogado após a ocorrência da auditoria, após termos informado à COPEL em reunião das possíveis irregularidades detectadas na fiscalização.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

> de ações do Poder Executivo Estadual, em Diário Oficial e Jornais de circulação diária, ou em outros meios de comunicação, com o objetivo de atender a prescrição legal; e
>
> II - Publicidade Institucional, são aquelas que se destinam a divulgar informações sobre atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades vinculadas ao Poder Executivo Estadual, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, visando valorizar e fortalecer as instituições públicas, de atender a participação da sociedade no debate, no controle e na formação das políticas públicas.
>
> § 2º. Entenda-se no âmbito do controle financeiro, de que trata o "caput" deste artigo, que a aplicação dos recursos orçamentários, relativos a este Decreto, somente poderão ser efetivados, mediante autorização prévia da Secretaria de Estado da Comunicação Social, através do PADV - Pedido de Autorização para Divulgação e Veiculação, sujeitando-se ao seu gerenciamento, acompanhamento e controle.

Amparada em interpretação própria do Decreto, a Companhia posicionou-se, afirmando que a contratação de serviços de publicidade por intermédio da SECS seria obrigatória, e não facultativa.

Contudo, a norma não suporta tal compreensão.

Pelo contrário, o decreto estadual deve ser interpretado em conjunto com as demais normas atinentes à matéria, presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Bem observou a unidade técnica quando destacou que o sentido que a COPEL pretendeu dar à norma fere o espírito da Lei Federal n. 13.303/2016 (Lei das Estatais), que garante a autonomia das empresas estatais independentes perante a Administração Pública Direta.

Assim, nem sob a égide da mais criativa hermenêutica seria possível acatar tal tese, simplesmente porque seria ilegal o decreto que atribuísse os poderes de gestão de Empresa Estatal independente a outro ente do Estado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

Entendimento em sentido diverso permitiria que atividades de gestão de empresas estatais fossem exercidas pela própria Administração Direta.

Desse modo, é necessário interpretar o decreto, respeitando o arcabouço jurídico vigente. No caso em tela, entre 2010 e 2015, o decreto estadual não previa que as licitações de publicidade poderiam ser conduzidas pela SECS. Assim, naquele período, a COPEL deveria realizar suas próprias licitações.

Em 2015, adveio a norma incluindo o artigo que, no entendimento da COPEL, permitiria a condução de licitações de publicidade de empresas estatais pela SECS. Tal artigo foi revogado em 2022.

Assim, não há outra interpretação possível se não a de que não é permitido a órgão da Administração Direta realizar licitação relativa a assunto gerencial e operacional de empresa estatal independente.

Ademais, um dos objetivos da Lei das Estatais é a garantia da independência dessas entidades, distanciando-as de interferências diretas do governo.

A realização de licitação por entidade da Administração Direta para a escolha de fornecedor de empresa pública fere os princípios da Lei Federal n. 13.303/2016. Inclusive, a Lei sequer cogita a possibilidade de realização de licitações por agentes externos à empresa contratante, como ilustra o art. 31 da referida Lei:

> Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. (Vide Lei nº 14.002, de 2020).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

Além disso, por se tratar, à época, de uma sociedade de economia mista, cuja composição envolve agentes privados, o repasse da execução de uma de suas atividades ao Poder Público beneficia indevidamente tais agentes, pois resulta em economia para a companhia com o uso indevido da estrutura pública, de modo que a companhia economiza na elaboração e gestão de procedimentos de contratação, dispêndio com pessoal técnico, material de expediente etc.

Desse modo, é inegável que, ao repassar a atividade para a Administração Direta, os acionistas minoritários se valem de um serviço estatal, pois não há previsão legal para que o Estado produza conteúdo publicitário para agentes privados.

Reitera-se que a Copel, enquanto empresa de economia mista, possuía orçamento próprio e não poderia fazer uso da estrutura e do orçamento fiscal do Estado para custear licitação de seu interesse.

Nesse aspecto, a Administração Indireta, idealizada para tornar mais ágil o cumprimento das obrigações estatais, não deve repassar ao Estado uma tarefa que deveria ser realizada de forma não centralizada.

Sobre a argumentação de que inexistiram deficiências no controle de fiscalização dos aludidos serviços de publicidade, a entidade afirmou apenas que houve sucesso em uma campanha publicitária realizada, denominada “Fatura Digital Solidária”.

A referida campanha, a única explicitamente mencionada pela COPEL em sua defesa, dizia respeito à digitalização de faturas de cobrança em época de pandemia.

Tal argumento não merece prosperar. O avanço permanente de novas tecnologias, derivado da efervescência da quarta revolução industrial, da universalização do acesso à internet, principalmente em grandes centros urbanos, conjugado com a popularização dos smartphones e o advento da emergência sanitária derivada da pandemia de covid-19, tornou todas as relações de consumo mais digitais, independentemente de campanha publicitária.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

Ainda que se admitisse o eventual sucesso da campanha (o que parece questionável quando não há nenhuma correspondência de “boa pesquisa” no buscador Google sobre a aludida campanha publicitária, conforme se comprova na Instrução (peça 37, p. 9, destes autos), não se justificaria a falta de planejamento, de análise e de fiscalização da prestação do serviço pela entidade.

Além dessa argumentação, a COPEL não apresentou documentação que comprovasse qualquer tipo de planejamento inicial e que indicasse os objetivos da campanha ou as metas a serem atingidas.

Durante a auditoria, a unidade técnica requereu a totalidade da documentação relativa a 3 (três) campanhas publicitárias. Todavia, não foi apresentada nenhuma documentação que comprovasse a adequada fiscalização dos serviços prestados pela Companhia. Na oportunidade, a documentação apresentada se resumiu a:

a) solicitação da Copel para realização da campanha publicitária;

b) plano de mídia;

c) orçamentos para produção das peças;

d) peças da campanha em formato de vídeo, imagem e som;

e) pedidos de inserção de mídia;

f) comprovantes de pagamento;

g) notas fiscais/comprovantes de veiculação;

h) relatório resumido em planilha eletrônica de Excel compilando dados referentes aos pagamentos efetuados.

Ressalta-se que não foi trazido qualquer objetivo ou métrica para a análise de sucesso da campanha “COPEL 65 anos”, que também foi explorada na condução da auditoria.

Adicionalmente, a COPEL não trouxe nenhum argumento para tentar afastar outras incongruências também apontadas no Relatório, tais quais, a aparente falta de lógica para publicação de propaganda em sítios eletrônicos e blogues como o “QC News”, que custou R$ 2,26 por visualização, enquanto em outros, o custo foi

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

de R$ 0,01 (um centavo), evidenciando graves problemas de gestão do orçamento publicitário.

As impropriedades detectadas enquadram-se nos arts. 85 e 86 da LOTC.

Tal entendimento é corroborado pelo TCU, nos termos do Acórdão n. 2.148/2023 – PLENÁRIO, no processo TC 017.053/2015-3, com fulcro no Acordão n. 1.134/2023 – plenário – TCU[5], que fixou:

> 9.1.2. os gestores da Eletrobras podem ser sancionados pelo TCU em razão de condutas irregulares praticadas antes da desestatização, com base nos arts. 58 ou 60 da Lei 8.443/1992, ou, ainda, terem suas contas julgadas irregulares, no caso de condutas praticadas anteriormente à privatização da companhia; (Grifo nosso).

Desse modo, verifico a procedência da presente.

3. VOTO

Ante o exposto, VOTO pela **procedência** desta representação, **sem aplicação de sanções.**

Ainda, que seja dada ciência às 1ª e 5ª Inspetorias, por possuírem empresas públicas e sociedades de economia mista no rol de jurisdicionados sob suas responsabilidades[6], pois tais entidades, em tese, partilham ao menos de alguns dos fundamentos que suportam esta Representação[7], notadamente, para a análise da conveniência e oportunidade, no bojo do exercício do controle externo.

---

[5] "O processo de capitalização da Eletrobras, realizado no dia 17/6/2022, acabou por tornar a então empresa estatal em uma companhia privada, não mais sob o controle da União. Destaca-se que o processo de desestatização dessa empresa foi acompanhado, desde o início até a sua conclusão, por esta Corte de Contas no âmbito do TC 008.845/2018-2, em que foram avaliadas as ações do Poder Concedente voltadas a estabelecer o valor adicionado aos novos contratos de concessão, bem como a definição da modelagem da capitalização e do valuation da Eletrobras.
Nessa ocasião, as ações ofertadas pela Eletrobras e adquiridas somente por agentes privados, conforme estabelecido na Lei 14.182/2021, foram subscritas e as respectivas transações, homologadas, retirando efetivamente o controle estatal sobre a companhia.
Com isso, tanto a Eletrobras holding, como as suas subsidiárias, tal qual a Chesf e a Eletronorte, deixaram de fazer parte do rol de unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), não sendo mais cabível, portanto, a expedição de determinações e recomendações a essas empresas, assim como a cientificação acerca do descumprimento de comandos constitucionais, legais e infralegais".

[6] Portaria 380/23 – 1ª ICE: SEASA e SANEPAR; 5ª ICE: APPA, Fomento Paraná, FERROESTE e COHAPAR.

[7] possuir acionistas minoritários, atuar em mercado concorrencial (objetivos publicitários distintos da Administração Direta), atuar sob a égide da Lei das Estatais, existência de estrutura própria, riscos se o serviço deixar de ser prestado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT

Com o trânsito em julgado da decisão, autorizo o encerramento e arquivamento do presente junto à Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

Julgar pela **procedência** desta representação, **sem aplicação de sanções.**

Ainda, que seja dada ciência às 1ª e 5ª Inspetorias, por possuírem empresas públicas e sociedades de economia mista no rol de jurisdicionados sob suas responsabilidades, pois tais entidades, em tese, partilham ao menos de alguns dos fundamentos que suportam esta Representação, notadamente, para a análise da conveniência e oportunidade, no bojo do exercício do controle externo.

Com o trânsito em julgado da decisão, autorizar o encerramento e arquivamento do presente junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 5 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 23.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.R5AT