TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	464534/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA
INTERESSADO:	4ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO, ANA CAROLINA MOURA MELO DARTORA, ANA JULIA PIRES RIBEIRO, ANTENOR GOMES DE LIMA, ANTONIO TADEU VENERI, ARILSON MAROLDI CHIORATO, CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, CLAUDIO BEHLING, COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA, DANIEL PIMENTEL SLAVIERO, ELTON CARLOS WELTER, GLEISI HELENA HOFFMANN, GOVERNO DO PARANA - CASA CIVIL, JOÃO CARLOS ORTEGA, JORGE GOMES DE OLIVEIRA BRAND, JOSE CARLOS BECKER DE OLIVEIRA E SILVA, JOSE RODRIGUES LEMOS, LUCIANA GUZELLA RAFAGNIN, RENATO DE ALMEIDA FREITAS JR
ADVOGADO / PROCURADOR	ADRIANA DE PAULA BARATTO, ALDEBARAN ROCHA FARIA NETO, ANDREA JAMUR PACHECO GODOY, BRUNO FELIPE LECK, DANIEL DE OLIVEIRA GODOY JUNIOR, EDSON VIEIRA ABDALA, EVERTON LUIZ SZYCHTA, FABIOLA MARTINI SIBUT, HELIO EDUARDO RICHTER, MICHELE SUCKOW LOSS, PATRICIA DITTRICH FERREIRA DINIZ, RENATA CAROLINE TALEVI DA COSTA, ROBERLEI ALDO QUEIROZ, ROBSON LUIZ ROSSETIN, RONALDO JOSÉ E SILVA, TALITA COSTA REBELLO BARBOSA, WALTER GUANDALINI JUNIOR
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2275/26 - Tribunal Pleno

Representação. Companhia Paranaense de Energia - COPEL. Denúncia com trâmite conjunto. Processo de alienação de controle da Companhia. Delegação de contratação das consultorias para avaliação da empresa pela Casa Civil que não encontra óbice legal; previsão expressa do art. 4º da Lei Estadual nº 21.272/2022. Inexistência de obrigatoriedade de licitação; aplicação de legislação específica sobre alienação de ações. Inexistência de violação de jurisprudência vinculante do STF em controle de constitucionalidade. Inexistência de conflito de interesses e prejuízo na atuação do Banco BTG Pactual como formador de mercado. Inexistência de óbices por decisões proferidas pelo TCU; processos concluídos naquela Corte. Adequação do processo de precificação das ações por bookbuilding. Instrução da 7ª Inspetoria de Controle Externo e Parecer do Ministério Público de Contas pela improcedência da representação.

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

Improcedência nos termos da instrução técnica e do parecer.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo deputados estaduais ARILSON MAROLDI CHIORATO, ANA JÚLIA PIRES RIBEIRO, ANTENOR GOMES DE LIMA, JORGE GOMES DE OLIVEIRA BRAND, JOSÉ RODRIGUES LEMOS, LUCIANA GUZELLA RAFAGNIN, RENATO DE ALMEIDA FREITAS JÚNIOR e pelos deputados federais eleitos no Estado do Paraná GLEISI HELENA HOFFMANN, ANA CAROLINA MOURA MELO DARTORA, ANTÔNIO TADEU VENERI, ELTON CARLOS WELTER, JOSÉ CARLOS BECKER DE OLIVEIRA E SILVA em face da COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA - COPEL, dando conta de possíveis irregularidades em procedimentos e em contratações para transformação da Companhia em corporação, junto ao qual tramita em apenso o processo de Denúncia nº 52925-3/23, apresentado por CLAUDIO BEHLING em face da COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA – COPEL, sobre o mesmo tema.

Em síntese, na representação os representantes defendem ter sido irregular a designação da COPEL para contratação das consultorias previstas no art. 4º da Lei Estadual nº 21.272/2022[1], que deveria ter sido efetivada pela administração direta do Estado e com prévia manifestação do Conselho de Controle das Empresas Estaduais; existência de conflito de interesses entre a COPEL e o Banco BTG Pactual, em razão de pertencer a grupo econômico que possuiria acesso a assuntos sigilosos referentes a dívida e a informações financeiras e contábeis da empresa, que constam em segredo no Procedimento Arbitral nº 59/2015/SEC e na ação anulatória de sentença arbitral nº 0006694-83.2022.8.16.0004, em trâmite na 1ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba; existência de prejudicialidade do processo de desestatização nº 006.952/2023-2, em trâmite no Tribunal de Contas da União (TCU) e da ADI 7.408, em trâmite do

[1] Art. 4º Caberá ao Conselho de Controle das Empresas Estaduais - CCEE o acompanhamento do disposto nesta Lei e à Casa Civil do Estado do Paraná os atos de execução, podendo inclusive contratar os serviços de consultoria e assessoria técnica especializados necessários ou designar quem a fará.

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

Supremo Tribunal Federal (STF) em relação ao procedimento de transformação da Companhia em corporação, que ensejaria a suspensão deste até o julgamento de ambos; e descumprimento de determinação do TCU quanto à necessidade de alteração estatutária para incluir a prévia consulta da ANEEL para a adoção de atos que tratem de alteração de controle acionário da Companhia, conforme exigiria a Cláusula Décima Segunda do Contrato de Concessão para Geração 45/1999 e a Cláusula Décima Terceira do Contrato de Concessão para Distribuição 46/1999.

Requereram a concessão de medida cautelar de suspensão da Assembleia-Geral Extraordinária convocada para segunda-feira, dia 10/07/2023, às 14h30min; de suspensão de todos os efeitos das contratações, bem como de como todos os atos de execução da Lei 21.272/2022; de suspensão dos efeitos da 231ª Reunião Extraordinária do Conselho de Administração da COPEL; e de suspensão de todo e qualquer ato administrativo que vise a transformação da COPEL em corporação até o cumprimento do exigido nos contratos de concessão, consistente na alteração estatutária para inclusão da autorização da ANEEL referida.

No mérito, requereram a procedência da representação para ratificar os provimentos cautelares e anular todos os processos de contratação de consultorias; determinar que a retomada do procedimento de transformação da Companhia em corporação seja condicionada à avaliação das ações por empresa contratada pelo Estado do Paraná mediante regular processo licitatório, com continuidade apenas após a análise conclusiva do TCU no processo 006.952/2023-2, decisão definitiva da ADI 7.408 STF e cumprimento do Contrato de Concessão de Geração nº 45/1999.

Na denúncia, distribuída por dependência à representação, o denunciante aponta existência de irregularidade consistente na necessidade de prévia autorização legislativa e licitação para alienação do controle de empresas estatais, tomando por paradigma e fundamento decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI nº 5.624, em 06/06/2019, na qual é questionada a constitucionalidade da Lei das Estatais. Defende que o processo deve obediência às normas de licitação pública, especialmente o prazo de 15 dias de publicidade, que não teria sido respeitado na oferta pública na CVM, com previsão

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

de negociação a partir de 10 agosto em curso. Aduz que a venda está sendo feita por processo de bookbuilding, no qual o preço é fixado pelo mercado, que seria incompatível com a venda de ações da Companhia, que deveriam ter sido precificadas previamente e ter o valor divulgado para fiscalização.

Requereu a concessão de medida cautelar de suspensão dos atos de alienação do controle acionário da COPEL e, no mérito, a correção das irregularidades por meio de determinações e recomendações.

Nestes autos, antes da análise inicial, os representantes apresentaram pedido de desistência[2].

Por meio do Despacho nº 739/23-GCAZ[3] restou afastada a possibilidade de desistência, diante da indisponibilidade do direito objeto de fiscalização pela Corte e por se tratar de questões de interesse público, e a representação foi recebida, com determinação de citação dos interessados e indeferimento do pedido cautelar, diante da ausência dos requisitos legais.

A decisão foi objeto de Recurso de Agravo, atuado sob o nº 533145/23, que foi conhecido e não provido pelo Acórdão nº 3433/24-STP[4].

Após providências de regularização de representação processual e prorrogação de prazo[5], a COPEL apresentou suas razões de contraditório[6], nas quais defendeu a perda do objeto das cautelares pleiteadas; que a decisão da ADI 5.624 foi exarada em 06/06/2019, antes da publicação da Lei nº 14.182/21, e é precária; a venda por oferta pública de ações seguiu o estabelecido no artigo 2º da Lei Estadual nº 21.272/22; a adoção do procedimento de bookbuilding foi adequada e a oferta seguiu a Resolução nº 160/2022-CVM; os representantes não trouxeram quaisquer elementos aptos a demonstrar que teria havido prejuízo em razão do preço de venda das ações; defendeu que o artigo 4º da Lei Estadual nº 21.272/2022 estabeleceu que cabe ao Conselho de Controle das Empresas Estaduais - CCEE apenas o acompanhamento dos atos de alienação do controle da COPEL e fixou a competência dos atos de execução à Casa Civil, que inclui a possibilidade de

[2] Peça nº 6.
[3] Peça nº 7.
[4] Peça nº 8 do Processo nº 533145/23.
[5] Peças nº 9, 25, 28 e 31.
[6] Peça nº 43.

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

delegação; o Banco BTG Pactual atuou tão somente como administradora do Fundo de Investimento em Participações Investimento em Energia Renovável – FIPIEER até 2017, quando foi substituído por outra instituição financeira, inexistindo relação entre o processo de alienação do controle da COPEL, o procedimento arbitral e o banco contratado, ou qualquer sociedade de seu grupo econômico, o que teria sido elucidado no Processo CVM nº 19957.003496/2023-05; o Processo nº 006.952/2023-2, que tratou dos valores mínimos de outorga de novo contrato de concessão das UHEs Governador Bento Munhoz da Rocha Neto, Governador Ney Aminthas de Barros Braga e Governador José Richa, foi concluído pelo TCU no Acórdão nº 1.573/2023-Plenário pelo prosseguimento da concessão, decisão que foi mantida em sede de Agravo pelo Acórdão nº 1.613/2023-Plenário; a mera existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.408 perante o Supremo Tribunal Federal não é suficiente para suspensão do processo de desestatização da Companhia; tendo requerido a improcedência da representação.

O Sr. JOÃO CARLOS ORTEGA, na condição de Chefe da Casa Civil, ratificou o contraditório apresentado pela COPEL[7].

Foram juntadas novas procurações dos representantes[8].

Antes do envio do processo para instrução foi apensado aos presentes autos o Processo de Denúncia nº 52925-3/23, cumprindo trazer um breve relatório daqueles autos até o trâmite conjunto.

A denúncia foi apresentada dentro do Processo nº 705160/22, com pedido de distribuição por dependência ao Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, que inicialmente a reconheceu, conforme Despacho nº 1226/23-GCRMS[9].

Posteriormente, por meio do Despacho nº 2878/23-GP[10], restou afastada a alegada conexão entre a denúncia e o Processo nº 705160/22, por ausência de identidade de objetos, com redistribuição a este relator, em razão da existência da Representação nº 464534/23, decisão homologada pelo Acórdão nº

[7] Peça nº 49.
[8] Peça nº 51.
[9] Peça nº 4 do processo nº 529253/23.
[10] Peça nº 8 do processo nº 529253/23.

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

2366/23-STP[11].

Por meio do Despacho nº 846/23-GCAZ[12] a denúncia foi recebida, com determinação de intimação da COPEL para manifestação preliminar quanto ao pedido cautelar de suspensão dos atos de alienação de controle acionário da Companhia, cuja manifestação foi apresentada pela entidade[13].

Após a manifestação da entidade, o pedido cautelar foi indeferido, em razão da ausência dos requisitos legais, tendo sido determinada a citação da entidade, do Secretário da Casa Civil e do Estado do Paraná, conforme Despacho nº 964/23-GCAZ[14].

Na sequência, o Estado do Paraná apresentou as suas razões de contraditório[15], nas quais argumentou ser incabível a aplicação da Lei de Licitações à venda de ações, que segue o disposto na Lei nº 9.491/1997, na Resolução CVM nº 85/2022 e na Resolução CVM nº 160/2022; o precedente da ADI nº 5.624 trataria de alienação de controle, hipótese diversa do caso que trata de dispersão de ações, e seria anterior à Lei nº 14.182/21, que permite a desestatização de empresas públicas por meio de oferta pública de ações; defendeu a legalidade da fixação do preço pela COPEL e a adequação do procedimento de bookbuilding, com fixação de preço de venda superior ao valor patrimonial de cada ação.

A COPEL também apresentou contraditório à denúncia[16], no qual defendeu que não houve desobediência à decisão do Supremo em controle de constitucionalidade, diante da promulgação da Lei Federal nº 14.182/21 após a decisão da ADI nº 5.624; que a venda das ações por oferta pública foi expressamente autorizada pela Lei Estadual nº 21.272/22; e a legalidade e adequação do procedimento de bookbuilding para fixação do preço da ação.

Já o Sr. João Carlos Ortega, Chefe da Casa Civil do Estado, deixou de apresentar resposta, conforme Certidão de Decurso de Prazo nº 1067/23-DP[17].

Encerrada a fase de contraditório, e considerando o fato de a

[11] Peça nº 24 do processo nº 529253/23.
[12] Peça nº 10 do processo nº 529253/23.
[13] Peça nº 26 do processo nº 529253/23.
[14] Peça nº 28 do processo nº 529253/23.
[15] Peça nº 36 do processo nº 529253/23.
[16] Peça nº 42 do processo nº 529253/23.
[17] Peça nº 44 do processo nº 529253/23.

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

denúncia estar na mesma fase processual da representação que ensejou a distribuição por dependência, foi determinado o apensamento da Denúncia nº 529253/23 à Representação nº 464534/23, conforme Despacho nº 1447/23-GCAZ[18], o que foi promovido.

Antes da instrução processual, após apontamento da 7ª Inspetoria de Controle Externo na Instrução nº 1/24-7ICE[19], restou sanada a questão da certificação do decurso de prazo constante na peça nº 53, que consistiu em mera inconsistência do sistema eletrônico, conforme Despacho nº 74/24-GCAZ[20].

Na sequência, por meio da Instrução nº 7/24-7ICE[21], a unidade técnica opinou pela conversão do julgamento em diligência, a fim de oportunizar aos representantes a juntada do Processo CVM nº 19957.003496/2023-05, em razão da identidade de causa de pedir, especificamente quanto aos fatos qualificados como "atuação em conflito de interesses" e "uso de informações privilegiadas", o que foi acompanhado pelo Ministério Público de Contas, conforme Parecer nº 57/24-PGC[22].

Considerando a pertinência da diligência sugerida, por meio do Despacho nº 210/24-GCAZ[23], foi determinada a intimação dos representantes para juntada do Processo CVM nº 19957.003496/2023-05, o que não foi cumprido, conforme Certidão de Decurso de Prazo nº 473/24-DP[24].

Considerando a pertinência do documento para a instrução processual, aliada à ausência de atendimento à intimação, foi determinada a solicitação diretamente à CVM, por meio do Despacho nº 626/24-GCAZ[25], sendo que o órgão encaminhou cópia do processo requerido, com tarjas sobre os documentos que são cobertos por sigilo[26].

Ultimada a diligência, o processo foi remetido à instrução, conforme Despacho nº 814/24-GCAZ[27].

---

[18] Peça nº 45 do processo nº 529253/23.
[19] Peça nº 55.
[20] Peça nº 56.
[21] Peça nº 57.
[22] Peça nº 58.
[23] Peça nº 59.
[24] Peça nº 66.
[25] Peça nº 67.
[26] Peça nº 72.
[27] Peça nº 73.

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

A 7ª Inspetoria de Controle Externo, por meio da Instrução nº 22/24-7ICE[28] , considerou que as irregularidades apontadas na representação não restaram comprovadas, motivo pelo qual opinou pela improcedência da representação e encerramento do processo.

O Ministério Público, por meio do Despacho nº 9/24-PGC[29], apontou que a unidade técnica deixou de se manifestar sobre as irregularidades noticiadas na Denúncia nº 529253/23, que tramita em apenso, o que motivou o reenvio do processo àquela unidade, conforme Despacho nº 886/24-GCAZ[30].

Recebidos novamente os autos, a unidade técnica entendeu que os fatos apontados na Denúncia nº 529253/23 estariam integralmente contidos na representação e a complementou opinando pela improcedência, diante pela ausência das irregularidades apontadas, conforme Instrução nº 24/24-7ICE[31].

O *Parquet,* por meio do Parecer nº 253/24-PGC[32], manifestou em concordância com a Inspetoria de Controle e opinou pela improcedência da representação e da denúncia em apenso.

É a síntese do necessário.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

A análise dos autos demonstra que os fundamentos, informações e documentos trazidos aos autos levam à conclusão pela improcedência da representação e da denúncia que tramita em conjunto.

Primeiramente cumpre pontuar que parte das alegadas irregularidades apontadas na representação foram tratadas no processo de Processo de Homologação de Recomendações nº 673447/23, tendo a Corte concluído pela adequação do processo de alienação do controle acionário da COPEL, dentro do escopo da auditoria que lhe deu origem.

[28] Peça nº 75.
[29] Peça nº 76.
[30] Peça nº 77.
[31] Peça nº 79.
[32] Peça nº 80.

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

A primeira insurgência dos representantes consiste na alegação de ilegalidade da contratação de serviços da consultoria para alienação do controle da COPEL, sem prévia autorização do Conselho de Controle das Empresas Estaduais - CCEE.

Aduz que houve violação ao art. 1º, §§1º e 4º, Lei 18.875/2016[33], bem como teria sido irregular a contratação das consultorias sem licitação, por inexigibilidade, o que levaria à nulidade dos produtos produzidos pelas consultorias.

Argumenta que a contratação teria que ser realizada pela administração direta do Estado e após regular processo de licitação.

Os dispositivos legais citados trazem disposições gerais sobre atuação do Conselho, não sendo correta a interpretação de que a alienação do controle acionário da empresa estaria condicionada a sua manifestação expressa. Isso porque, a par desta norma geral, foi promulgada a Lei Estadual nº 21.272/22, que autorizou a transformação da Companhia Paranaense de Energia em corporação e trouxe expressamente a competência da Casa Civil para os atos de execução.

Primeiramente, não há sentido jurídico em que a Lei Estadual vigente dependesse da autorização de um órgão administrativo para que pudesse produzir efeitos, o que ocorreria caso a autorização do CCEE fosse necessária. Ainda, a função de refletir a posição do Estado acerca do tema foi cumprida com a decisão administrativa, o envio do Projeto de Lei e posterior sanção.

Além disso, correto o exposto na defesa quanto à aplicabilidade da Lei Estadual nº 21.272/22, não pelo critério cronológico, mas sim da especialidade.

---

[33] **Art. 1.º** Institui o Conselho de Controle das Empresas Estaduais - CCEE, órgão colegiado de caráter consultivo e normativo, integrante da estrutura da Casa Civil, com a atribuição de:
I - assessorar o Governador no estabelecimento de diretrizes para a orientação de práticas de governança corporativa e controle internos; e
II - acompanhar as atividades e avaliar o desempenho das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas estaduais e serviços sociais autônomos.
§ 1º Caberá ainda ao CCEE, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo, deliberar sobre temas societários, financeiros, econômicos, contábeis, recursos humanos, previdenciários, entre outros, relativos a empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, e serviços sociais autônomos, observando-se, no que for aplicável, as regras e regulamentações do Sistema Financeiro Nacional.
§ 2.º Os contratos de gestão celebrados com os serviços sociais autônomos deverão, no que for aplicável, seguir as diretrizes do CCEE.
§ 3.º As fundações públicas deverão, no que couber, seguir as normas e diretrizes do CCEE.
§ 4.º As deliberações de que trata o § 1º deste artigo relativamente às sociedades de economia mista refletem a posição do Estado do Paraná como acionista controlador, na forma prevista no art. 116 da Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

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

Com efeito, a legislação trata especificamente da alienação do controle da Companhia e seu artigo 4º[34] estabelece que cabe ao CCEE o acompanhamento do processo e à Casa Civil a execução, ou a sua designação, inexistindo na legislação previsão de necessidade de anuência do Conselho para tanto.

Assim, a delegação decorre da própria competência da Casa Civil, sendo expressa na legislação específica. Ademais, é pacífico o entendimento de que o ordenamento jurídico pátrio permite a delegação de competência independentemente da existência de hierarquia ou subordinação entre autoridades, órgãos ou entidades, desde que motivada por razões de questões técnicas, o que é previsto de modo geral no artigo 12 da Lei nº 9784/99[35] e no artigo 16 da Lei Estadual nº 20656/21[36].

No contexto, constatou-se, ainda, que a delegação da contratação das consultorias pela COPEL se revelou pertinente do ponto de vista técnico, conforme explanado pela Inspetoria de Controle na primeira instrução meritória:

> (...)
>
> Do ponto de vista econômico-financeiro, observa-se que o processo de desestatização da COPEL foi permeado por duas operações societárias. Na primeira delas, houve uma emissão primária de ações ("novas ações") pela própria Companhia, resultando no ingresso de recursos financeiros diretamente no caixa da Companhia, os quais foram destinados a custear o vultoso valor de bônus de outorga junto à União para a renovação de concessões de três usinas hidrelétricas. Na segunda delas, houve uma emissão secundária de ações ("ações já existentes"), representada pela efetiva alienação de participações societárias detidas pelo Estado do Paraná, resultando no ingresso de recursos financeiros no caixa do Estado do Paraná.
>
> Considerando que o procedimento formal para as

[34] Art. 4º Caberá ao Conselho de Controle das Empresas Estaduais - CCEE o acompanhamento do disposto nesta Lei e à Casa Civil do Estado do Paraná os atos de execução, **podendo inclusive contratar os serviços de consultoria e assessoria técnica especializados necessários ou designar quem a fará.**

[35] Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

[36] Art. 16. Um órgão administrativo e seu titular poderá, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial, mediante a justificativa expressa para tanto.

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

emissões primária e secundária obedece basicamente ao mesmo rito e depende de etapas técnicas e condicionantes semelhantes, do ponto de vista financeiro é indubitavelmente vantajoso contratar consultorias únicas para realizar as emissões conjuntamente. Por outro lado, do ponto de vista técnico é igualmente vantajoso que haja uniformidade de entendimentos entre as consultorias, ressalvando-se inclusive que todas as contratadas prestaram as informações técnicas demandadas pelo Tribunal de Contas durante o processo de acompanhamento da desestatização. Estas razões foram externadas no Fato Relevante n°. 10/22, publicado pela Companhia em 28/12/2022, conforme excertos destacados abaixo:

"Ao cumprimentá-lo cordialmente, faço referência ao fato relevante FR 07/2022, publicado em 21.12.2022, por meio do qual a Companhia Paranaense de Energia – Copel ("Copel" ou "Companhia") informou que a Companhia dará início ao processo de seleção e contratação de assessores especializados com intuito de auxiliá-la nos estudos para (i) viabilizar a renovação integral das Concessões das Usinas Hidrelétricas Governador Bento Munhoz da Rocha Netto, Governador Ney Braga e Governador José Richa por 30 anos; e (ii) avaliar alternativas de captação de recursos visando o pagamento dos respectivos bônus de outorga, de modo a otimizar a estrutura de capital da Companhia, incluindo eventual oferta pública de distribuição primária de ações e/ou certificados de depósito de ações (units) de sua emissão, nos termos da Resolução CVM n.º 160, de 13 de julho de 2022. Considerando que a Lei Estadual nº 21.272, de 24 de novembro de 2022, autoriza o Estado do Paraná a realizar oferta pública de distribuição secundária de ações ordinárias e/ou units, **entendo que estudo e estruturação conjunta da oferta pública secundária do Estado do Paraná com eventual oferta pública de distribuição primária da Companhia trará eficiência e otimização às operações**. Assim, seria de grande interesse estratégico, **para uma maior celeridade e sinergia, que os assessores atuantes no processo, tanto na oferta primária como secundária, sejam únicos, evitando-se adoção de estratégias distintas e agregando maior economicidade** ao procedimento."

(...)

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

Por fim, a Comissão de Valores Mobiliários, por meio do Parecer Técnico nº 64/2023-CVM/SEP/GEA-3[37], apontou potencial ganho de sinergia ao se combinar estudos técnicos e ausência de prejuízo à Companhia ou aos sócios minoritários, conforme o seguinte excerto:

> (...)
>
> 51. Adicionalmente, em 28.12.2022, a Companhia divulgou novo fato relevante, esclarecendo que "seria de grande interesse estratégico, para uma maior celeridade e sinergia, que os assessores atuantes no processo, tanto na oferta primária como secundária, sejam únicos, evitando-se adoção de estratégias distintas e agregando maior economicidade ao procedimento", e que "com a contratação única das assessorias, seria assegurado à Copel ressarcimento integral dos custos e das despesas incorridos na contratação dos assessores e consultores mencionados acima, proporcionalmente ao potencial benefício econômico a ser auferido com a operação de mercado de capitais" (1779838).
>
> 52. Assim, com base nas informações disponíveis nos autos, entendo não ter restado demonstrado eventual prejuízo aos demais acionistas, uma vez que os custos serão ressarcidos pelo acionista controlador, e que, tendo em vista a natureza dos estudos (oferta primária e oferta secundária), é de se esperar um ganho de sinergia ao se combinarem os estudos.
>
> (...)
>
> 54. Após novo questionamento, a Companhia informou que "as manifestações e deliberações formais do Estado do Paraná acerca do reembolso, por si só, são fonte de obrigação juridicamente válidas e exigíveis, independentemente de outro documento nesse sentido".
>
> 55. Reforçou ainda que "a Companhia tem o controle administrativo e financeiros dos contratos e custos diretamente relacionados à oferta que embasarão o processo de ressarcimento pelo Estado do Paraná" após a definição dos valores das ofertas primárias e secundárias.
>
> 56. Assim, não foi possível identificar eventual prejuízo à Companhia em função dos estudos

[37] Peça 72, pag. 627-628.

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

> estarem sendo realizados conjuntamente.
>
> 57. O reclamante cita ainda o art. 4º da Lei Estadual nº 21.272/22, que prevê que cabe à Casa Civil a prática dos atos de execução das medidas previstas na lei.
>
> 58. A respeito, não cabe a CVM verificar a possibilidade de o acionista controlador delegar à Companhia a contração dos estudos em tela, uma vez que tal fato não fere os interesses da Companhia ou de seus acionistas minoritários.
>
> (...)

Assim, pode-se afirmar que não houve violação legal na delegação da contratação das consultorias pela Casa Civil à COPEL, bem como que os elementos dos autos indicam ter sido benéfica do ponto de vista técnico e econômico, sem implicar em prejuízo à Companhia, ao controlador ou aos sócios minoritários.

Também não há elementos que demonstrem violação à obrigatoriedade de licitação. Primeiramente, como bem pontuado pela unidade técnica, com a delegação das contratações para a COPEL, sem que tenha incidido em ilegalidade, a norma aplicável passou ser a Lei das Estatais, não a Lei Geral de Licitações. Além disso, os representantes não trouxeram quaisquer elementos que pudessem efetivamente demostrar o descabimento do enquadramento das consultorias como serviços técnicos especializados e, ainda, a falta de notória especialização das consultorias contratadas.

Com efeito, a partir das informações constantes nos autos, pode-se constatar que se tratou de trabalho complexo, que demandou efetiva notória especialização das consultorias, características aptas e demonstrar a existência das exigências legais constantes no art. 30, inciso II, alínea c, e § 1º da Lei das Estatais[38] e no art. 74, inciso III, alínea c, e § 3º da Nova Lei de Licitações[39], o que

[38] Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:
II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: (...)
c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
(...)
§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros

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

permite concluir pela sua legalidade e, ainda, inferir que, caso fosse realizada diretamente pela Casa Civil, a contratação também seria efetivada com fundamento na inexigibilidade, o que implica na improcedência da representação neste apontamento.

A segunda irregularidade apontada consiste na contratação do Banco BTG para a execução da função de "formador de mercado", em razão de potencial conflito de interesses e do acesso a informações privilegiadas pelo fato de ser parte credora em caso de condenação da COPEL no Centro de Arbitragem e Mediação Brasil Canadá, contra a qual a Companhia teria ajuizado a ação anulatória de sentença arbitral nº 0006694-83.2022.8.16.0004, em trâmite da 1ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, sendo que nas decisões e nos autos do Agravo de Instrumento nº 0013172-85.2023.8.16.000 é possível constatar que figura como parte o Banco BTG Pactual Serviços Financeiros S. A. Distribuição de Títulos e Valores Mobiliários, uma subsidiária do Banco BTG.

Segundo os representantes, a situação representaria conflito de interesses e acesso a informações privilegiadas sobre as dívidas da empresa, especificamente sobre uma dívida com o Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura Energias Renováveis (FIP IEER), com violação à Resolução nº 133/2022 da CVM.

Considerando que o tema é competência da Comissão de Valores Mobiliário – CVM e que haveria sido tratado por aquela autarquia especial no Processo CVM nº 19957.003496/2023-05 foi diligenciada a obtenção de cópia integral dos autos.

Após o recebimento da íntegra do processo, constatou-se que a representação que lhe deu origem é diversa da representação apresentada à CVM,

---

requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

[39] Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)
III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
(...)
c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
(...)
§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

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

cuja cópia foi colacionada nos presentes autos[40], que não trata especificamente do tema, conforme o Parecer Técnico nº 64/2023-CVM/SEP/GEA-3.

Não obstante, a unidade técnica ponderou que a Companhia afirmou em sede de contraditório que "*O Banco BTG Pactual atuou tão somente como administradora (representante legal do Fundo de Investimento em Participações Investimento em Energia Renovável – FIP - IEER) até 2017, oportunidade na qual foi substituído por outra instituição, sendo excluída dos polos da demanda judicial",* e em diligências realizadas constatou que, ao menos desde 2018, a administradora do FIP – IEER é a BRL TRUST INVESTIMENTOS.

Diante dos elementos constantes nos autos não é possível concluir pela existência da irregularidade noticiada. Pelo contrário, há indicativos de que a administração do fundo apontada como ensejadora da irregularidade teria sido alterada ao menos 4 anos antes da aprovação da alienação do controle da Companhia.

Além disso, a argumentação dos representantes aponta irregularidades que se encontram sobre competência da Comissão de Valores Mobiliários e há nos autos informação de que foi a ela submetida representação, de modo que eventual irregularidade deve ter sido tratada naquele âmbito, sendo o conhecimento da conclusão daquela autarquia essencial para se concluir pela procedência da representação.

Ocorre que, apesar de trazer cópia da inicial da representação protocolada perante a CVM, os representantes não trouxeram os atos decisórios ou elementos que permitam a obtenção de informações mais detalhadas diretamente com aquela entidade, como o número do processo, ônus que o artigo 276, § 1º, do RITCE-PR[41] lhes impõe.

Dessa forma, conclui-se que a irregularidade narrada na representação não restou demonstrada, o que impõe a sua improcedência neste ponto.

---

[40] Peça nº 3, pág. 128-138.
[41] **Art. 276.** A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente. § 1º O denunciante deverá anexar cópia de documento que comprove a sua legitimidade, fornecer os dados de onde poderá ser encontrado, expor com clareza os fatos e anexar, quando possível, documentação comprobatória.

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

Outra insurgência consistiu na existência da ADI nº 7.408, em trâmite do Supremo Tribunal Federal (STF), em relação ao procedimento de transformação da Companhia em corporação, que apontou como suficiente para suspensão dos atos de alienação.

Ainda, no processo apenso, o denunciante apontou irregularidade consistente na violação de jurisprudência da Suprema Corte fixada na ADI nº 5.624, na qual se questiona a constitucionalidade da Lei das Estatais e, especificamente, o entendimento de que a alienação de controle de empresas estatais exigiria licitação pública, inclusive a obrigatória publicidade de 15 dias.

Considerando que ambas as insurgências tratam de processos de controle de constitucionalidade é cabível o tratamento conjunto.

A matéria de controle de constitucionalidade em abstrato é competência do Poder Judiciário e, no caso, encontra-se sobre o crivo da Suprema Corte, que possui competência e os instrumentos para executá-la. Como já colacionado na decisão que indeferiu a cautelar, não cabe a esta Corte atuar como substituto ou sucedâneo ao órgão jurisdicional.

A mera existência da ADI nº 7.408 não enseja qualquer irregularidade no processo questionado e, ainda, o pedido de tutela de urgência foi negado em decisão proferida em 04/07/2023 pelo Exmo. Ministro Luis Roberto Barroso[42], decisão que foi confirmada em 31/07/2023 pela então Presidente do Pretório Excelso, Exma. Ministra Rosa Weber[43].

Já a decisão da ADI nº 5.624 é provisória, proferida em 06/06/2019, dotada de precariedade, não pode ser qualificada como jurisprudência da Suprema Corte.

Além disso, como fundamentado na decisão que indeferiu o pedido cautelar, posteriormente foi promulgada a Lei 14.182/21, cujo objeto foi regular a desestatização da Eletrobras, a qual prevê expressamente, no seu artigo 27[44], a

[42] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359424991&ext=.pdf. Acesso em 16/08/2024.
[43] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359732574&ext=.pdf. Acesso em 16/08/2024.
[44] Art. 27. As desestatizações de empresas controladas diretamente pela União, pelos Estados e pelos Municípios poderão ser executadas mediante alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, abertura ou aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição, desde que a operação seja realizada mediante pregão em bolsa de valores ou oferta pública de distribuição de valores mobiliários nos mercados primário ou secundário, observadas as normas

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

possibilidade de desestatização de empresas estatais por oferta pública de distribuição de valores mobiliários, sendo certo que as decisões proferidas pela Corte em sede de Controle de Constitucionalidade vinculam o Poder Judiciário e a Administração Pública, não incidindo sobre o Poder Legislativo, o que se extrai do artigo 102, § 2º, da Constituição Federal[45].

Referida lei foi objeto de várias ações que questionaram a sua constitucionalidade, sem que tenha sido suspensa pelo Pretório Excelso, o que demonstra entendimento da Corte contrário ao paradigma apresentado.

Assim, a decisão apontada como violada foi proferida em 06/06/2019, é precária, não pode ser qualificada como jurisprudência, representa entendimento da Corte anteriormente à Lei 14.182/21 e foi sucedida por decisões que emanam entendimento contrário.

Além disso, como trazido em contraditório e apontado na Instrução nº 24/24-7ICE, a alienação de controle de empresas estatais não pode ser equiparada à venda de um bem, possui regulamentação própria. O art. 76, inciso II, alínea c, da Lei de Licitações[46] dispensa a licitação para a alienação de ações em bolsa e faz expressa afirmação de que as operações devem seguir a legislação própria.

Além disso, o art. 4º, inciso I, e §3° da Lei Federal n°. 9.491/1997[47], estabelece que o processo de desestatização por alienação de participação acionária, inclusive o controle acionário, deve ser executado preferencialmente por

expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), respeitada a exigência de autorização legislativa nos casos que couber.

[45] Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:
a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;
(…)
§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

[46] Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:
(...)
II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:
(...)
c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;

[47] Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:
I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações;
(...)
§ 3° Nas desestatizações executadas mediante as modalidades operacionais previstas nos incisos I, IV, V, VI e VII deste artigo, a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão.

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

pulverização de ações.

Diante disto, resta inequívoco que o ordenamento pátrio não exige licitação pública para a venda de controle acionário de empresas públicas, conforme defende o denunciante, o que justifica a improcedência da representação quanto a esta insurgência.

Outro ponto apontado como ensejador da necessidade de suspensão da alienação do controle acionário da COPEL foi a existência do processo nº 006.952/2023-2 no Tribunal de Contas da União, cujo objeto era a definição dos bônus de outorga das UHEs Foz do Areia, Salto Caxias e Segredo, e consistiria em elemento essencial à definição do aumento do capital da Companhia.

Referido processo foi julgado em 02/08/2023 pelo Acórdão nº 1573/2023-Plenário, com homologação do valor referente ao bônus de outorga a ser pago pela Companhia e decisão pela inexistência de óbices ao seguimento do processo de desestatização. A decisão foi objeto de recurso de Agravo, que não foi provido, conforme Acórdão nº 1613/2023-Plenário[48].

Da mesma forma foi negada procedência à Representação nº 022.166/2023-8 pelo Acórdão nº 1671/2023-Plenário[49], que tinha como objeto a operação de privatização da Copel, formulada pelo Ministério Público de Contas Junto ao TCU.

A última questão posta na representação consiste no alegado descumprimento de determinação do TCU constante do Acórdão 294/2023 – TCU – Plenário, proferido no processo TC nº 030.751/2022-5, quanto à necessidade de inserção de cláusula específica no Estatuto da COPEL Geração e Transmissão que a alienação do controle acionário da Companhia dependeria de prévia anuência da ANEEL.

Ocorre que, conforme apontado pela unidade técnica, consta do Parecer Técnico n° 64/2023-CVM/SEP/GEA-3[50] que o estatuto social da Companhia prevê a necessidade da autorização apontada na representação, nos seguintes

[48] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/695220232.PROC. Acesso em 19/08/2024.
[49] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/022.166%252F2023-8%2520/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 19/08/2024.
[50] Peça 72, págs. 624-625.

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

termos:

> (...)
>
> 33. A reclamação menciona que ainda não havia sido realizada alteração estatutária na Copel Geração e Transmissão S.A., alteração esta exigida pelo TCU, para a inclusão estatutária quanto a não transferir, ceder ou alienar as ações que fazem parte do bloco de controle sem a prévia concordância da ANEEL.
>
> 34. Nesse sentido, a Copel esclareceu que recebeu, em 15.12.2022, o apontamento do TCU quanto a necessidade de alteração do Estatuto Social da Copel Geração e Transmissão foi atendido, de modo que o novo estatuto contemplando esta alteração já foi "divulgado no Empresas.Net e arquivado na Junta Comercial do Estado do Paraná".
>
> 35. De fato, verifica-se que no Estatuto Social da Copel Geração e Transmissão S.A., divulgado no Sistema Empresas.Net em 28.03.2023, consta a informação no §2º ao artigo 5º que "a Copel GeT não transferirá, cederá ou, de qualquer forma, alienará, direta ou indiretamente, gratuita ou onerosamente, as ações que fazem parte do bloco de controle acionário sem a prévia anuência da ANEEL".
>
> (...)

Assim, os elementos constantes nos autos indicam que a situação já havia sido regularizada, além do fato de o próprio TCU, órgão do qual emanou a determinação, não ter demandado nenhuma medida a ela vinculada como condicionante ao processo de alienação de controle da COPEL, o que afasta a procedência das alegações.

Por fim, o denunciante alegou que o processo de venda com precificação por meio de bookbuilding não seria adequado, ensejaria avaliação inferior ao mínimo compatível com o interesse público e prejudicaria a fiscalização.

As afirmações restaram afastadas na instrução processual, que trouxe informações precisas acerca do bookbuilding, contextualizada com auditoria

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

específica realizada sobre a venda da COPEL e que resultou na expedição de recomendações no Processo de Homologação de Recomendações nº 673447/23, conforme Acórdão nº 3789/23-Tribunal Pleno[51].

A modalidade de precificação adotada é definida no inciso XVII do art. 2º da[52] e detalhada no art. 61, § 2º, da Resolução nº 160/2022 da CVM, que regulamenta "*as ofertas públicas de distribuição primária ou secundária de valores mobiliários e a negociação dos valores mobiliários ofertados nos mercados regulamentados.*"

O cronograma da alienação, com explicação do que consiste o bookbuilding, restou didaticamente explanado naquela decisão:

> (...)
>
> O cronograma foi detalhado pela Comissão de Auditoria nos seguintes termos (peça 5, fls. 15 a 17):
>
> Conforme definido no escopo, os trabalhos da comissão foram concentrados na verificação da consistência do preço mínimo da ação, definido na fase preparatória da oferta. Não obstante, após o registro da oferta na CVM, ocorrem o roadshow, que consiste em uma apresentação da empresa para potenciais investidores, e o bookbuilding, procedimento pelo qual o sindicato dos bancos prospecta junto ao mercado o interesse sobre a aquisição dos papeis, de acordo com um intervalo de valores pré-definido.
>
> Dito isso, é importante reiterar que, após a emissão dos laudos que materializam o valuation da Companhia e orientam a fixação do preço mínimo da oferta, as instituições financeiras contratadas passam a coletar manifestações de interesse dos investidores no mercado, que culminam no bookbuilding, um verdadeiro "livro de ofertas

[51] Plenário Virtual, 7 de dezembro de 2023. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

[52] Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, entende-se por:
(...)
XVII – procedimento de precificação (**bookbuilding**): procedimento de coleta de intenções de investimento para precificação do valor mobiliário, a ser realizado conforme disposto no art. 61, § 2º, e que não se confunde com o recebimento de reservas quando a oferta está a mercado;
Art. 61. O preço da oferta é único.
(...)
§ 2º O ofertante, em conjunto com os coordenadores, pode estabelecer que o preço ou, tratando-se de valores mobiliários representativos de dívida, a taxa de remuneração, sejam determinados por meio de procedimento de precificação destinado a uma parcela (tranche) constituída exclusivamente por investidores profissionais, desde que os critérios aplicáveis a sua fixação sejam indicados no prospecto preliminar.

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

> vinculantes".
>
> Muito embora seja um processo realizado no âmbito do mercado e que pode também utilizar uma ferramenta da bolsa de valores brasileira (B3), o processo de bookbuilding não é equivalente a uma negociação de ações realizada no âmbito do pregão digital, que é operado em horário comercial e aberto ao público. Trata-se de etapa que corre em separado da negociação diária das ações, já que reflete uma relação direta entre a oferta de ações colocadas na distribuição pública e a demanda apresentada pelos investidores interessados em adquirir posições mais relevantes na Companhia.
>
> Uma vez ultimado o livro de ofertas e dimensionadas as faixas de preço da ação, à luz da quantidade de demanda apresentada pelos investidores, a conclusão da etapa de bookbuilding requer prévia aprovação do preço de liquidação da ação pelo Governador do Estado e a subsequente deliberação pelo Conselho de Administração da Companhia, devendo estes dois atos ocorrerem no mesmo dia.
>
> Os aludidos eventos culminam com a precificação da ação (pricing), que, para a concretização da operação, deverá apontar um valor acima do preço mínimo anteriormente definido com base em estudos de valuation e/ou o valor patrimonial da Companhia.
>
> (...)

Ademais, o preço restou definido em R$ 8,25 por ação, superior ao valor patrimonial da empresa de R$ 7,84 por ação, que havia sido estabelecido como mínimo e condicionante à realização da operação, cujo Acórdão citado analisou profundamente e, especificamente sobre a precificação, trouxe que se aproximou da máxima histórica da sua cotação em bolsa e, com a ressalva devida, concluiu pela adequação:

> (...)
>
> Em resumo, expôs a Comissão que a etapa e pricing consiste no confronto entre a quantidade de ações reservadas (demandadas) pelos investidores privados no processo de bookbuilding e a quantidade de ações ofertadas nas emissões

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

primária e secundária. Considerando que os investidores privados objetivam adquirir as ações pelo menor preço, enquanto a Companhia e o Estado visam aliená-las pelo maior preço possível, "compete às instituições financeiras coordenadoras da oferta promoverem testes de sensibilidade que, partindo de referências da cotação do papel no período, apontem qual o limite de preço que viabilize a operação mesmo que haja redução de ofertas e, simultaneamente, resguarde a liquidez da ação nos pregões realizados nos dias subsequentes, a fim de evitar comportamentos oportunistas de investidores especulativos."

Desse modo, "no momento em que se estabelece o ponto ótimo desta relação entre oferta e demanda é que se demarca o pricing", que, no caso da Copel, resultou no valor de R$ 8,25 por ação, respaldado por cinco investidores de grande porte (âncoras da oferta) e 92 (noventa e dois) investidores institucionais, e com movimentação de mais de R$ 5,2 bilhões, correspondente à segunda maior oferta de ações na B3 de 2023, até a data de sua realização.

Por sua vez, sob a ótica da cotação de mercado das ações, constatou a Comissão de Auditoria que "a operação societária, realizada em 08/08/2023, aproximou-se da máxima histórica precificada para as ações ordinárias da COPEL (CPLE3). A despeito de não se considerar a análise retrospectiva a mais adequada, eis que por vezes olvida de circunstâncias fáticas do momento da tomada da decisão, a referência da cotação do papel nos dias seguintes à operação societária evidencia a inexistência de grandes flutuações na cotação da ação, sugerindo a adequação do preço fixado para as condições de mercado naquele momento:



(...)

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

Dessa forma, as normas específicas demonstram regularidade da definição da modalidade de precificação adotada, que foi fiscalizada em auditoria profunda sobre o processo de alienação de controle da Companhia, que concluiu pela adequação do preço fixado nas condições de mercado daquele momento, o que leva à improcedência da denúncia também neste particular.

Diante do exposto, afastadas as alegadas irregularidades apontadas tanto na representação quanto na denúncia que tramita em apenso, impõe-se o julgamento pela improcedência.

Diante de todo o exposto, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação, bem como da Denúncia nº 52925-3/23, que tramita em apenso.

Com o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para as anotações devidas e, após, à Diretoria de Protocolo, para encerramento do feito.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Representação proposta por ARILSON MAROLDI CHIORATO, ANA JÚLIA PIRES RIBEIRO, ANTENOR GOMES DE LIMA, JORGE GOMES DE OLIVEIRA BRAND, JOSÉ RODRIGUES LEMOS, LUCIANA GUZELLA RAFAGNIN, RENATO DE ALMEIDA FREITAS JÚNIOR, GLEISI HELENA HOFFMANN, ANA CAROLINA MOURA MELO DARTORA, ANTÔNIO TADEU VENERI, ELTON CARLOS WELTER, JOSÉ CARLOS BECKER DE OLIVEIRA E SILVA e CLÁUDIO BEHLING, narrando ilegalidades no processo de desestatização da COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA.

Os processos 464534/23 e 529253/23 foram apensados, conforme determinação do relator, Conselheiro Augustinho Zucchi, por meio do Despacho 1447/23 (peça 45) do processo 529253/23.

O Conselheiro Relator votou pela improcedência das Representações, com base nos seguintes fundamentos: a) não foi comprovada

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

irregularidade na contratação, pela COPEL, das empresas de consultoria que atuaram no processo de desestatização; b) não foi constatado conflito de interesses envolvendo o Banco BTG, pois a instituição atuou apenas como administradora e representante legal do Fundo de Investimento em Participações Investimento em Energia Renovável – FIP IEER até 2017, quando foi substituída por outra instituição, conforme confirmado pela unidade técnica; c) os julgamentos do Processo nº 006.952/2023-2 pelo Tribunal de Contas da União e da ADI nº 7.408 pelo Supremo Tribunal Federal não impediram a desestatização da COPEL, uma vez que o TCU não identificou irregularidades no cálculo do valor da outorga nem na celebração dos novos contratos de concessão, enquanto o STF indeferiu o pedido cautelar; e d) a COPEL alterou seu Estatuto Social para cumprir a determinação contida no Acórdão nº 294/2023–Plenário do TCU, não subsistindo irregularidade quanto a esse ponto.

O Conselheiro Fábio de Souza Camargo, por sua vez, apresentou voto divergente pelo sobrestamento das Representações até o julgamento definitivo do Prejulgado nº 488100/24.

Não obstante os fundamentos apresentados em ambos os votos, **divirjo** das soluções propostas.

A controvérsia central não se limita a saber se ações pertencentes ao Estado podem ser negociadas em bolsa sem prévia licitação. É necessário examinar se o conjunto de atos societários adotados - emissão primária de novas ações, oferta secundária de ações pertencentes ao Estado, eventual renúncia, cessão ou não exercício de direitos de subscrição e demais atos integrantes da operação - produziu, como resultado jurídico, a perda do controle acionário estatal e, em caso positivo, qual o regime constitucional e legal aplicável a esse resultado.

O julgamento de improcedência pressuporia, desde logo, resposta segura a essas questões. Contudo, os elementos reunidos até o momento não esclarecem suficientemente a relação entre cada ato que compôs a operação, a função desempenhada pelas ofertas primária e secundária, as salvaguardas adotadas para proteger o interesse patrimonial do Estado e a natureza jurídica do procedimento competitivo empregado.

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

A exigência de licitação para as alienações promovidas pela Administração Pública decorre do art. 37, XXI, da Constituição Federal, segundo o qual, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”. A norma constitucional estabelece, portanto, a licitação como regra, ao mesmo tempo em que permite à legislação disciplinar o procedimento competitivo e prever situações excepcionais em que ele poderá ser dispensado.

Nesse contexto, a Lei nº 8.031/1990, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização — PND, previu, em seu art. 4º, I, a possibilidade de alienação de participação societária, “inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores”.

Posteriormente, a Lei nº 8.666/1993, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, estabeleceu, em seu art. 17, II, “c”, que a alienação de bens móveis da Administração dependeria, como regra, de avaliação prévia e licitação, dispensando esta última no caso de “venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica”.

Na sequência, a Lei nº 9.491/1997 reformulou o Programa Nacional de Desestatização e manteve, em seu art. 4º, I, a alienação de participação societária, inclusive do controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações, como uma das modalidades operacionais de desestatização. O § 3º do mesmo artigo acrescentou que, nas desestatizações realizadas por essa e por outras modalidades nele indicadas, “a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão”.

Por fim, a regra anteriormente prevista no art. 17, II, “c”, da Lei nº 8.666/1993 foi reproduzida no art. 76, II, “c”, da Lei nº 14.133/2021, que igualmente admite a venda de ações negociadas em bolsa sem licitação, desde que observada a legislação específica.

Desse quadro normativo extrai-se uma distinção essencial. A dispensa prevista para a venda ordinária de ações em bolsa não resolve, por si só, a

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

hipótese diversa em que a operação, considerada em sua unidade, importa a transferência ou a perda do controle acionário estatal. O regime jurídico deve ser definido a partir do efeito jurídico concretamente produzido, e não apenas da denominação formal atribuída aos atos que compõem a operação.

A Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, estabelece, em seu art. 29, XVIII, que as empresas públicas e as sociedades de economia mista podem realizar, sem licitação, operações de compra e venda de ações, títulos de crédito, títulos de dívida e bens que produzam ou comercializem.

A norma trouxe duas novidades: a ausência de referência à palavra "bolsa", e a possibilidade de a estatal vender as ações de seu próprio capital acionário.

Consequentemente, por hipótese, uma estatal poderia emitir novas ações ordinárias em quantidade tal que, vendidas a particulares, poderiam desconstituir a condição de acionista controlador titularizada pelo ente da administração pública.

Afinal, a sociedade de economia mista é a sociedade anônima "cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta".

A emissão de ações ordinárias e a correspondente subscrição, modalidade de aumento do capital social disciplinada pelos arts. 168, II, e 170 e ss. da Lei 6.404/76, são atos praticados pela própria companhia, de modo que o ingresso de acionistas na sociedade de economia mista pode ser realizado por atos praticados exclusivamente no ambiente interno organizacional da companhia, que, sujeita exclusivamente à Lei 13.303/16, seria capaz de desconstituir o controle acionário sem a observância das normas do PND.

Essa situação ensejou o debate no STF em sede de medida cautelar na ADI 5624[1], inicialmente deferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski e posteriormente referendada, em parte, pelo Plenário. O STF assentou que a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação. Para subsidiárias e controladas,

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

dispensou a autorização legislativa e a licitação formal, desde que asseguradas a competitividade e a observância dos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

A natureza cautelar desse pronunciamento não permite tratá-lo como decisão irrelevante ou de baixa autoridade. A medida foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em processo de controle concentrado e, enquanto não revogada ou superada pela própria Corte, constitui parâmetro jurídico que deve ser enfrentado pela Administração Pública e pelos órgãos de controle.

Com efeito, a decisão assentou que a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública, ao passo que, para subsidiárias e controladas, admitiu procedimento competitivo sem licitação formal, desde que observados os princípios do art. 37 da Constituição Federal.

Essa diferenciação confirma que a simples referência à negociação em bolsa não basta para solucionar a controvérsia relativa à empresa matriz. É indispensável definir se, no caso concreto, houve efetiva perda do controle estatal e se o procedimento empregado atendeu ao padrão jurídico exigível para esse resultado.

Assim, deve-se apurar se a renúncia, a cessão ou o não exercício do direito de subscrição integrou, de maneira causal e deliberada, a estrutura adotada para produzir a perda do controle acionário e, em caso positivo, se esse ato foi expressamente autorizado, adequadamente motivado e submetido ao regime constitucional e legal pertinente à desestatização.

A análise, portanto, deve privilegiar a substância econômica e jurídica da operação. Se a combinação de atos societários foi concebida e executada para retirar do Estado a posição de controlador, é esse resultado unitário - e não o nome isolado de cada etapa - que deve orientar a definição do regime jurídico incidente.

Ao deferir a medida cautelar na ADI nº 5.624, o Ministro Ricardo Lewandowski[2] conferiu interpretação conforme à Constituição para estabelecer que a dispensa de licitação somente se aplica à venda de ações que não resulte na perda do controle acionário de empresas públicas, sociedades de economia mista

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

ou de suas subsidiárias e controladas. Segundo o Ministro, a Constituição não autoriza a alienação direta do controle de empresas estatais sem licitação.

Após a decisão cautelar proferida na ADI nº 5.624, foi sancionada a Lei nº 14.182/2021, que, ao disciplinar a desestatização da Eletrobras, autorizou, em seu art. 27, que empresas controladas pela União, pelos Estados ou pelos Municípios sejam desestatizadas mediante alienação de participação societária, inclusive do controle acionário, ou por abertura ou aumento de capital, com renúncia ou cessão de direitos de subscrição. Para tanto, a operação deve ser realizada por pregão em bolsa de valores ou oferta pública de valores mobiliários nos mercados primário ou secundário, observadas as normas da CVM e a exigência de autorização legislativa, quando cabível.

A 7ª Inspetoria de Controle Externo, na Instrução nº 24/24, considerou o art. 27 da Lei nº 14.182/2021 norma especial em relação à disciplina geral da Lei nº 9.491/1997. Na mesma linha, a proposta de voto do Relator Conselheiro Zucchi sustentou que a decisão cautelar proferida na ADI nº 5.624 possui caráter provisório e não constitui jurisprudência consolidada do STF. Acrescentou que a Lei nº 14.182/2021, posteriormente editada, autorizou expressamente a desestatização de empresas estatais mediante oferta pública de valores mobiliários, uma vez que as decisões proferidas em controle de constitucionalidade não vinculam o Poder Legislativo.

Ora, evidente que o art. 27 da Lei nº 14.182/2021 é elemento normativo central e não pode ser desconsiderado. O dispositivo autoriza expressamente que desestatizações de empresas controladas diretamente pela União, pelos Estados e pelos Municípios sejam executadas por alienação de participação societária, inclusive de controle, ou por aumento de capital com renúncia ou cessão de direitos de subscrição, desde que a operação ocorra mediante pregão em bolsa ou oferta pública de distribuição de valores mobiliários.

Não decorre da superveniência dessa norma, porém, a conclusão automática de que a orientação firmada na ADI nº 5.624 tenha sido afastada. Uma lei ordinária posterior não elimina, por simples incompatibilidade implícita, exigência

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

que o Supremo Tribunal Federal extraiu diretamente da Constituição. Também não basta observar que o art. 27 não emprega a palavra 'licitação'.

A questão decisiva é verificar se o pregão em bolsa ou a oferta pública nele previstos constituem, nas circunstâncias concretas, procedimento competitivo material e juridicamente apto a satisfazer a exigência constitucional reconhecida pelo STF, ou se seria necessário procedimento licitatório autônomo.

Essa compatibilização exige análise conjunta do art. 37, XXI, da Constituição Federal, do alcance da medida cautelar referendada na ADI nº 5.624, do art. 27 da Lei nº 14.182/2021 e das características efetivas da oferta realizada. Não se pode resolver a questão apenas pelo critério cronológico da lei posterior, nem pela equiparação automática entre toda oferta pública e a licitação constitucionalmente exigida.

A circunstância de a Eletrobras ter sido desestatizada por mecanismo semelhante constitui dado relevante da prática administrativa, mas não equivale, isoladamente, a pronunciamento jurisdicional definitivo que tenha declarado superada a orientação firmada na ADI nº 5.624.

Mais ainda, o art. 4º, § 3º, da Lei 9.491/97 não é norma que cria o dever de licitar, pois apenas dispõe que o leilão é modalidade aceitável. Tanto é que o dispositivo diz que “a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão.”

Ou seja, a licitação é premissa, e sua fonte é a Constituição.

Na medida cautelar da ADI nº 5.624, o Ministro Edson Fachin[3] entendeu que a expressão “poderá”, constante do § 3º do art. 4º da Lei nº 9.491/1997, não torna facultativa a realização de licitação. A faculdade conferida ao gestor limita-se à escolha da modalidade licitatória adequada. Inexistindo dispensa expressamente prevista em lei, permanece o dever constitucional de licitar imposto à Administração Pública direta e indireta pelo art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Ou seja, o Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar a fim de consagrar que “a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública”.

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

A prevalecer o entendimento de que a Lei 14.182/21, por ser posterior à ADI 5624, dispensaria a licitação para a alienação do controle acionário em contrariedade ao entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, estar-se-á diante de conclusão de que mera lei ordinária nova, por si só, mesmo sem nem sequer dispor a respeito da licitação, sua modalidade ou dispensa, terá afastado tacitamente a vigência da Constituição quanto ao ponto.

Há, ademais, continuidade normativa parcial entre o art. 27 da Lei nº 14.182/2021 e mecanismos já previstos na Lei nº 9.491/1997 e na legislação de licitações: alienação de participação societária, inclusive de controle; abertura ou aumento de capital com renúncia ou cessão de direitos de subscrição; e negociação em ambiente de bolsa ou oferta pública.

Essa continuidade enfraquece a tese de que a mera edição do art. 27, por si só, teria tornado inaplicável o pronunciamento do STF. Ao mesmo tempo, a redação expressa da norma posterior impede que ela seja tratada como irrelevante. É precisamente a relação entre o procedimento competitivo nela previsto e a exigência constitucional de licitação que demanda exame aprofundado.

Portanto, não se conclui, nesta fase, que a oferta pública necessariamente descumpriu a Constituição, mas tampouco é possível concluir que sua simples realização, sob as normas da CVM, tenha solucionado toda a controvérsia constitucional relativa à perda do controle estatal.

Também não assinto com a premissa de que a medida cautelar deferida por meio de acórdão do STF na ADI 5624, por ser decisão provisória, não seja qualificável como jurisprudência da Suprema Corte.

O Supremo Tribunal Federal já consagrou que as medidas cautelares proferidas em ações de controle concentrado de constitucionalidade possuem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação ao Poder Executivo e aos demais órgãos do Poder Judiciário. O descumprimento dessas decisões autoriza, inclusive, o ajuizamento de reclamação perante o STF para preservar sua autoridade, conforme assentado na ADC 8 MC, na Rcl 2.256 e na Rcl 6.064 MC[4].

Desse modo, a medida cautelar proferida na ADI nº 5.624 e referendada pelo Plenário não constitui pronunciamento destituído de força jurídica

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

em razão de seu caráter provisório. Trata-se de decisão emanada do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade, dotada de eficácia vinculante e cuja inobservância pode fundamentar reclamação, nos termos do art. 988, III, do Código de Processo Civil.

Diante desse quadro, há indícios juridicamente relevantes de que a perda do controle acionário ocorreu por meio de operação cuja compatibilidade com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e com a orientação firmada na ADI nº 5.624 não foi suficientemente demonstrada nos autos. Isso, por si só, justifica o aprofundamento da instrução.

A regularidade do *bookbuilding* (que pode ser traduzido como o procedimento de coleta de intenções de investimento para a formação do preço das ações), a observância das normas da CVM e a circunstância de o preço final ter superado o valor patrimonial mínimo são elementos importantes para a avaliação econômica da operação, mas não respondem, isoladamente, à questão jurídica sobre o procedimento exigível para a perda do controle. Legalidade do procedimento e adequação do preço são dimensões relacionadas, porém distintas.

Do mesmo modo, a instrução deverá verificar concretamente se houve prejuízo patrimonial, capaz de gerar dano ao erário, sem reabrir genericamente a precificação já examinada, concentrando-se na documentação de *valuation* (avaliação econômico-financeira da empresa), na formação da vontade estatal, nas condições da oferta e na proteção específica conferida ao patrimônio do acionista controlador.

Passo a apreciar o apontamento de que a consultoria designada para as atividades técnicas de avaliação da empresa foi contratada pela própria COPEL, e não pelo Estado do Paraná.

A esse respeito, também vejo impropriedade.

O Relator, na sua proposta de voto, afastou a irregularidade na contratação das consultorias com fundamento na análise da 7ª ICE[5], segundo a qual a contratação conjunta para as ofertas primária e secundária proporcionou economia, uniformidade técnica e maior sinergia. Também citou parecer da CVM[6] que não identificou prejuízo à Companhia nem aos acionistas minoritários.

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

Quanto ao regime de contratação, entendeu que a delegação à COPEL foi legal e atraiu a aplicação da Lei das Estatais, em lugar da Lei Geral de Licitações. Considerou, ainda, que não foram apresentados elementos capazes de afastar a natureza técnica especializada dos serviços, a notória especialização das consultorias ou a regularidade das contratações diretas.

Embora o relator conclua não ter havido prejuízo ao sócio controlador, não identifico fundamento suficiente para essa conclusão além do potencial ganho de sinergia decorrente da contratação conjunta.

O Parecer Técnico da CVM examinou, segundo o excerto transcrito, a ausência de prejuízo à Companhia e aos acionistas minoritários, além do ressarcimento proporcional dos custos pelo Estado.

A própria CVM registrou, contudo, que não lhe cabe verificar a possibilidade de o acionista controlador delegar à Companhia a contratação dos estudos. Assim, sua conclusão não abrangeu a questão jurídico-administrativa agora examinada, nem demonstrou que os interesses patrimoniais próprios do Estado do Paraná, na condição de controlador e alienante de ações na oferta secundária, tenham sido objeto de assessoramento técnico independente.

A decisão de desestatizar pertence ao ente controlador. É o Estado que deve avaliar as razões econômicas, patrimoniais e administrativas que justificam a redução de sua participação e a perda do controle, distinguindo esse interesse daquele da Companhia na captação de recursos por meio da oferta primária, na renovação das concessões e na reorganização de sua estrutura de capital.

A contratação conjunta pode produzir economicidade e uniformidade técnica. Esses benefícios, contudo, não dispensam a demonstração de que a formação da vontade estatal foi apoiada por análises suficientemente independentes, capazes de identificar e administrar eventuais divergências entre os interesses da Companhia, dos acionistas minoritários e do Estado do Paraná.

A questão relevante, portanto, não é apenas saber quem formalmente celebrou os contratos, mas se a estrutura de governança adotada assegurou segregação funcional, independência dos pareceres, clareza dos mandatos e proteção específica do interesse público patrimonial.

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

Nos termos dos arts. 15 e 16 da Lei Estadual nº 20.656/2021, embora a competência administrativa seja irrenunciável, parte dela pode ser delegada, inclusive a órgãos ou titulares sem subordinação hierárquica, desde que não haja impedimento legal e a medida seja expressamente justificada por circunstâncias técnicas, sociais, econômicas, jurídicas ou territoriais.

A respeito, o Estado do Paraná[7] defendeu que a avaliação dos ativos poderia ser delegada à COPEL, conforme autorizado pelas Leis Estaduais nº 21.272/2022 e nº 20.656/2021. Alegou, ainda, que a operação envolveu simultaneamente a emissão de novas ações pela Companhia e a venda de ações pertencentes ao Estado, seguindo as normas da CVM e contando com auditoria independente. Por isso, defendeu que os custos e a avaliação dos ativos não deveriam ser atribuídos exclusivamente ao Estado.

A partir desses elementos, concordo que não há automaticamente conflito de interesses entre o Estado do Paraná e a COPEL. Há aspectos em que seus interesses podem convergir, como a credibilidade da oferta, a maximização do valor da Companhia e a redução dos custos de transação. Também não se trata do conflito específico originalmente atribuído ao Banco BTG Pactual, afastado, num primeiro juízo, pela instrução.

O problema aqui é de natureza estrutural e diz respeito à acumulação, pela Companhia objeto da desestatização, da contratação e coordenação dos estudos destinados simultaneamente à sua capitalização e à decisão patrimonial do acionista controlador.

A Lei nº 12.813/2013 fornece referência conceitual útil ao definir conflito de interesses como a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados capaz de comprometer o interesse coletivo ou influenciar impropriamente o desempenho da função pública.

Embora essa lei discipline diretamente o Poder Executivo federal e não constitua fundamento de aplicação imediata ao Estado do Paraná, o conceito auxilia a identificar, sob a ótica dos princípios da impessoalidade, da motivação e da boa governança, a necessidade de prevenção e tratamento dos riscos de influência indevida.

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

No caso, os interesses não são necessariamente antagônicos, mas tampouco são integralmente coincidentes. A Companhia buscava recursos para o pagamento do bônus de outorga e a otimização de sua estrutura de capital por meio da oferta primária; o Estado, por sua vez, alienava patrimônio próprio na oferta secundária e decidia sobre a perda de sua posição de controlador.

Essa dualidade configura risco objetivo de divergência de interesses suficiente para exigir salvaguardas verificáveis. Não é preciso demonstrar prejuízo consumado para reconhecer a necessidade de segregação funcional, independência técnica e motivação reforçada; basta que a estrutura seja capaz de influenciar a formação da vontade estatal ou de dificultar a identificação de qual interesse foi priorizado em determinada decisão.

A afirmação da 7ª ICE de que a realização conjunta das ofertas denotaria presunção de alinhamento não resolve essa questão. A sinergia operacional explica a contratação unificada, mas não demonstra que o Estado tenha recebido análise autônoma sobre conveniência, oportunidade, valor, momento, riscos e consequências da alienação de sua participação societária.

Deve-se apurar, assim, se os contratos previram mandatos distintos ou salvaguardas equivalentes para as ofertas primária e secundária; se houve equipes, pareceres ou linhas de reporte independentes; como foram administrados potenciais conflitos; quem aprovou os produtos técnicos; e quais estudos foram efetivamente utilizados pela Casa Civil, pelo CCEE e pelo Governador para formar a decisão do Estado.

Também merece aprofundamento o regime jurídico aplicável às contratações. Não é possível concluir automaticamente que a simples delegação à COPEL tenha transferido para toda a atividade o regime da Lei nº 13.303/2016. Tampouco se pode afirmar, sem examinar a natureza da atribuição e dos contratos, que toda contratação realizada pela Companhia deveria necessariamente observar o mesmo procedimento da Administração Direta.

É indispensável distinguir os serviços voltados às necessidades corporativas da COPEL e à oferta primária daqueles destinados à avaliação e alienação das ações estaduais na oferta secundária, bem como identificar os objetos

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

comuns, a forma de rateio e ressarcimento dos custos e a efetiva posição contratual assumida pela Companhia em nome próprio ou por designação do Estado.

Somente após essa delimitação será possível definir o regime jurídico incidente e verificar a regularidade das contratações diretas.

Se aplicável a Lei nº 13.303/2016, deverão ser examinados os requisitos do seu art. 30; se aplicável a Lei nº 14.133/2021, os requisitos do art. 74; e, em qualquer hipótese, a efetiva inviabilidade de competição, a notória especialização, a essencialidade da escolha, a justificativa dos preços e a compatibilidade do escopo contratado com as necessidades de cada interessado.

O fato de ambos os diplomas admitirem, em tese, a inexigibilidade para consultorias técnicas não torna regular qualquer contratação dessa natureza. A complexidade do serviço e a reputação das empresas constituem elementos necessários, mas não substituem a demonstração concreta da inviabilidade de competição, da adequação da escolha e da razoabilidade dos preços.

Desse modo, os autos revelam questões objetivas que não foram suficientemente instruídas, tais como, a validade e os limites da delegação; a independência do assessoramento prestado ao Estado; a prevenção de divergências de interesses; e o regime jurídico e os pressupostos das contratações diretas.

A conclusão definitiva sobre a existência de irregularidade depende justamente da apuração que merece ainda ser realizada.

As questões identificadas encontram suporte em atos concretos já demonstrados nos autos - perda do controle acionário, realização simultânea de ofertas primária e secundária, atos relacionados aos direitos de subscrição e contratação direta de consultorias pela Companhia - e são, em tese, passíveis de enquadramento no art. 236, III[8], do Regimento Interno. Caso a instrução revele dano ao erário, poderá também incidir o inciso IV[9] do mesmo dispositivo.

O art. 278, § 3º[10], do Regimento Interno autoriza expressamente a conversão da denúncia ou representação em processo de Tomada de Contas Extraordinária. A conversão é adequada para delimitar os atos praticados, obter a

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

documentação técnica e contratual, identificar as competências exercidas e assegurar contraditório específico aos agentes envolvidos.

Destaco que a medida possui caráter instrutório, e não sancionatório. Portanto, não importa, desde logo, prejulgamento quanto à ilicitude definitiva da operação, à existência de dano, ao elemento subjetivo da conduta ou à responsabilidade individual de qualquer agente.

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, **VOTO** pela conversão do presente processo em **TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA**, a fim de aprofundar a instrução quanto aos seguintes pontos:

a) apurar como as ofertas primária e secundária, a emissão de novas ações e eventual renúncia, cessão ou não exercício de direitos de subscrição contribuíram para a perda do controle acionário da COPEL pelo Estado do Paraná;

b) verificar se o procedimento adotado observou o art. 37, XXI, da Constituição Federal, a decisão proferida pelo STF na ADI nº 5.624 e o art. 27 da Lei nº 14.182/2021, especialmente quanto à suficiência da oferta pública como procedimento competitivo;

c) examinar eventual renúncia, cessão ou não exercício de direitos de subscrição pelo Estado, identificando sua relação com a perda do controle, sua autorização, motivação, fundamento jurídico e os agentes envolvidos;

d) analisar a legalidade e a motivação da delegação à COPEL para contratar as consultorias, bem como a existência de medidas de independência técnica, separação de funções, prevenção de conflitos e proteção dos interesses patrimoniais do Estado;

e) verificar se o Estado recebeu assessoramento técnico próprio e independente para subsidiar sua decisão, distinguindo-o dos estudos destinados à COPEL e à estruturação da oferta pública;

f) definir o regime jurídico aplicável às consultorias e verificar a regularidade das contratações, especialmente quanto à inviabilidade de competição, à notória especialização, à justificativa dos preços e à adequação das empresas escolhidas;

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

g) apurar eventual dano ao erário, considerando os estudos de avaliação, a formação do preço das ações, os custos da operação, os ressarcimentos realizados e as condições de mercado; e

h) identificar os atos praticados e a participação de cada agente público ou dirigente, assegurando-lhes o contraditório e a ampla defesa antes de qualquer conclusão sobre irregularidade, dano ou responsabilidade.

Para fins de formação da relação processual, deverão ser incluídos, sem antecipação de juízo de responsabilidade e na medida das respectivas competências e para apuração dos atos efetivamente praticados:

i) CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, Governador do Estado do Paraná;

ii) JOÃO CARLOS ORTEGA, então Secretário de Estado da Casa Civil;

iii) DANIEL PIMENTEL SLAVIERO, Presidente da COPEL;

iv) ESTADO DO PARANÁ;

v) GOVERNO DO PARANÁ - CASA CIVIL;

vi) COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA – COPEL.

IV – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada por deputados estaduais e federais do Paraná em face da Companhia Paranaense de Energia (Copel), acerca de possíveis irregularidades nos procedimentos e nas contratações destinados à transformação da Companhia em corporação de capital disperso, tramitando em apenso a Denúncia n.º 52925-3/23, apresentada por Cláudio Behling sobre o mesmo objeto.

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

O eminente Relator, Conselheiro Augustinho Zucchi, proferiu proposta de voto pela improcedência da Representação e da Denúncia, acompanhando a Instrução n.º 24/24 da 7ª Inspetoria de Controle Externo (peça 79) e o Parecer n.º 253/24 do Ministério Público de Contas (peça 80), ao entendimento de que: (i) inexistiu irregularidade na delegação, pela Casa Civil, da contratação das consultorias à própria Copel, reputada vantajosa e sem prejuízo; (ii) não se comprovou conflito de interesses do Banco BTG Pactual; (iii) as ações no Tribunal de Contas da União e a ADI 7.408 não obstavam a operação; (iv) a exigência estatutária de anuência da ANEEL foi cumprida; e (v) a precificação por bookbuilding foi regular, com preço de R$ 8,25 (oito reais e vinte e cinco centavos) por ação, superior ao valor patrimonial de R$ 7,84 (sete reais e oitenta e quatro centavos) informado nos autos.

O eminente Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, por sua vez, inaugurou divergência, votando pela conversão do processo em Tomada de Contas Extraordinária, ao fundamento de que a alienação do controle acionário de sociedade de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública, nos termos do art. 37, XXI[1], da Constituição Federal e da medida cautelar referendada na ADI 5.624 do Supremo Tribunal Federal[2], bem como, de que a delegação da contratação das consultorias à própria Companhia objeto da desestatização configura conflito de interesses e violação ao princípio da impessoalidade.

Registro, por dever de lealdade processual, que apresentei anteriormente proposta divergente pelo sobrestamento do feito até o julgamento de mérito do Prejulgado n.º 488.100/24, de relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, instaurado para uniformizar o exercício do controle externo sobre a Copel após a sua desestatização. Sucede que, reexaminando detidamente a matéria, e considerando o adiantado estágio de tramitação destes autos, convenci-me de que o mérito da presente Representação se encontra apto a julgamento, pelas razões que passo a expor.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da superação do sobrestamento e do enfrentamento do mérito

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

A proposta de sobrestamento que anteriormente apresentei tinha por premissa a necessidade de aguardar a definição, no Prejulgado n.º 488.100/24, da forma de exercício do controle externo sobre a Copel após a desestatização, notadamente quanto ao dever de prestar contas e à aplicabilidade das sanções do art. 85, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Ocorre que o objeto do presente feito é anterior e logicamente distinto daquele Prejulgado. Aqui não se discute o regime de fiscalização da Companhia já privatizada, mas a regularidade dos atos praticados pelo Estado do Paraná e por seus agentes durante o próprio processo de desestatização, atos esses inteiramente submetidos ao controle desta Corte, porquanto emanados de ente e de agentes públicos no exercício de competências públicas, à época em que a Copel ostentava a natureza de sociedade de economia mista integrante da Administração Indireta Estadual. A eventual solução do Prejulgado, qualquer que seja, não altera a jurisdição desta Corte sobre a legalidade da conduta do Poder Executivo Estadual na condução da operação. Por conseguinte, o julgamento do mérito não depende da prévia decisão do Prejulgado n.º 488.100/24, razão pela qual supero a preliminar de sobrestamento e passo ao exame de fundo.

II.2. Da subsistência do interesse público e da responsabilidade estatal após a desestatização

Reputo necessário assentar, como premissa, que a transferência do controle acionário não faz desaparecer o interesse público subjacente à operação nem a responsabilidade dos agentes estatais que a conduziram. O Estado do Paraná não se retirou integralmente da Companhia: permaneceu como acionista detentor de participação minoritária relevante e titular de ação preferencial de classe especial (*golden share*), prevista no art. 5º, § 7º, do Estatuto Social[3] e na Lei Estadual n.º 21.272/2022[4], com poder de veto em matérias estratégicas, entre as quais a aprovação e execução do Plano Anual de Investimentos da Copel Distribuição quando os investimentos prudentes não atinjam o patamar mínimo em relação à Quota de Reintegração Regulatória.

A relevância dessa participação remanescente encontra reforço em precedente recente e diretamente análogo do Supremo Tribunal Federal, extraído do

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

julgamento da ADI 7.385[5], cujo alcance passo a detalhar no item subsequente, dada a sua centralidade para o deslinde da controvérsia.

II.3. Do precedente do Supremo Tribunal Federal na ADI 7.385 (caso Eletrobras) e sua aplicação à espécie

A ADI 7.385 foi ajuizada em maio de 2023 pela Presidência da República, por meio da Advocacia-Geral da União, em face de dispositivo da Lei Federal n.º 14.182/2021, diploma que viabilizou a desestatização da Eletrobras por capital pulverizado. Referida Lei instituiu o chamado teto de voto, mecanismo societário previsto na Lei das Sociedades por Ações (Lei n.º 6.404/1976) que limitou a 10% (dez por cento) o poder de voto de qualquer acionista, ainda que titular de participação superior, com o declarado propósito de impedir que um investidor ou bloco coordenado assumisse o controle de fato da companhia.

A União, embora tenha permanecido como maior acionista, com cerca de 42% (quarenta e dois por cento) das ações ordinárias, teve seu poder político reduzido a 10% (dez por cento). Sustentou, então, que a aplicação imediata dessa restrição às ações que já detinha antes da desestatização configurava lesão ao patrimônio e ao interesse públicos, equivalente a verdadeira desapropriação indireta de seus direitos políticos, porquanto as ações desprovidas de poder de voto proporcional valem menos. O Ministério Público Federal, ao manifestar-se, endossou a premissa de que, diferentemente das ações preferenciais, as ações ordinárias asseguram ao acionista o direito de influir nos rumos da empresa na proporção da participação de que seja titular, de modo que a limitação do voto depreciava o patrimônio público e somente se legitimaria mediante compensação.

Encaminhada a controvérsia à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, União e Companhia firmaram, em abril de 2025, termo de conciliação que, mantido o teto de voto, compensou o ente público com poder de governança ampliado. Pelo Acordo, a União passou a poder indicar 3 (três) dos 10 (dez) membros do Conselho de Administração, número reduzido a 2 (dois) caso sua participação recuasse abaixo de 30% (trinta por cento) e extinto o direito abaixo de 20% (vinte por cento), bem como, 1 (um) dos 5 (cinco) integrantes do Conselho Fiscal, contemplando ainda providências relativas à Eletronuclear. Em 11 de

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

dezembro de 2025, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, homologou integralmente o termo de conciliação.

Extraio desse precedente vetor interpretativo diretamente aplicável à hipótese dos autos. Ao reconhecer que a titularidade de participação acionária relevante em ações ordinárias preserva, mesmo após a privatização, poder político e responsabilidade correlata sobre a Companhia, a Suprema Corte assentou que o vínculo do ente público com a governança e com o interesse social da empresa não se exaure com a transferência do controle. Se assim é, não pode ser acolhida, de modo absoluto, a tese de que a Copel simplesmente deixou de dever qualquer satisfação ao controle público, sobretudo quanto aos atos pretéritos da desestatização e às prerrogativas estatais associadas à *golden share*, cujo exercício permanece sob o escrutínio desta Corte de Contas.

Reconheço, por honestidade argumentativa, a distinção fática entre os casos: a União reteve na Eletrobras percentual superior ao preservado pelo Estado do Paraná na Copel[6]. Tal circunstância, contudo, não invalida a aplicação do precedente, pois o fundamento jurídico invocado, qual seja, a persistência de responsabilidade pública proporcional à participação e às prerrogativas preservadas, é plenamente transponível e reforçado, na espécie, pela titularidade da ação preferencial de classe especial, que confere ao Estado poder de veto em matérias estratégicas independentemente do percentual de capital detido. O precedente, portanto, opera como robusto reforço de tese, e não como identidade de situações, o que blinda a fundamentação de eventual contraposição.

II.4. Da ausência de licitação para a alienação do controle acionário

Acompanho, quanto a este ponto, a perspicaz fundamentação do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, a ela aderindo e acrescentando as considerações que seguem.

A alienação do controle acionário de sociedade de economia mista sujeita-se ao dever de licitar, por força do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e da interpretação conforme fixada pelo Supremo Tribunal Federal na medida cautelar referendada na ADI 5.624, segundo a qual a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e

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

licitação pública, dispensada esta apenas quando a operação não implicar a perda do controle. Cuida-se de decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade, dotada de eficácia *erga omnes* (para todos) e efeito vinculante, cujo mérito sequer foi julgado, o que a mantém plenamente eficaz.

A tese de que a Lei Federal n.º 14.182/2021 teria dispensado a licitação não subsiste ao exame. Referida norma não contém, em nenhum de seus dispositivos, referência à dispensa ou à ressalva da licitação, de modo que não se pode dela extrair a supressão de exigência de estatura constitucional. O art. 27[7] daquela Lei reproduz, em essência, comandos já existentes no art. 4º, da Lei n.º 9.491/1997[8] e no art. 76, II, alínea c, da Lei n.º 14.133/2021[9], sem inovar quanto ao dever de licitar. Admitir que Lei Ordinária posterior, que sequer disciplina a matéria licitatória, afaste tacitamente o comando do art. 37, XXI, da Constituição, equivaleria a chancelar a revogação da norma constitucional por veículo normativo inidôneo.

II.5. Do conflito de interesses na delegação da contratação à própria Copel

Também neste ponto adoto a divergência inaugurada pelo Conselheiro Maurício. A delegação, pela Casa Civil, da contratação das consultorias de avaliação à própria Companhia objeto da desestatização configura vício autônomo, por instaurar situação de conflito de interesses, assim compreendida, à luz do art. 3º, I, da Lei n.º 12.813/2013[10], como o confronto entre interesses públicos e privados apto a comprometer o interesse coletivo ou a influir de maneira imprópria no desempenho da função pública.

A desestatização é decisão do sócio controlador, o Estado do Paraná, que deveria dispor de assessoramento técnico independente, apto a defender a economicidade da operação sob a ótica do ente federativo, e não sob a ótica da Companhia a ser alienada. Como bem observou o Conselheiro Maurício, os fundamentos acolhidos pelo Relator demonstram, quando muito, a ausência de prejuízo à Copel e aos acionistas minoritários, deixando sem resposta a tese central dos Representantes, qual seja, o potencial prejuízo ao Estado do Paraná, cujos interesses não se confundem com os da sociedade objeto da venda. Acresço que o conflito, na espécie, é estrutural e presumido, decorrendo da própria polarização de

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

interesses entre alienante e objeto alienado, tal como evidenciado, no caso da Eletrobras, pelo litígio entre a União e a Companhia na ADI 7.408. Registro, ainda, que, uma vez delegada a atividade à sociedade de economia mista, remanescia o dever de observância das normas de licitação aplicáveis à Administração direta, e não dos regulamentos próprios da estatal, conforme já assentado por esta Corte no Acórdão n.º 1501/24, do Tribunal Pleno[11].

A relevância do interesse público remanescente nesta operação, ademais, foi expressamente reconhecida pela Advocacia-Geral da União na ADI 7.408, ação que impugna a própria Lei Estadual n.º 21.272/2022. Naquele feito, a União manifestou-se pela inconstitucionalidade parcial da norma, sustentando que a alienação ampla dos direitos societários do Estado, sem contrapartida substancial, ofende os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da moralidade administrativa, e que não há razão publicamente justificável para o ente público abrir mão, de modo desproporcional ao patrimônio investido, dos poderes inerentes às suas ações ordinárias. Tal manifestação, embora proferida em ação diversa, reforça a existência de interesse público qualificado a ser tutelado na condução da desestatização da Copel.

II.6. Da insuficiência da participação social e da transparência quanto aos aspectos financeiros da operação

Avanço, agora, sobre os fundamentos que reputo próprios desta divergência e que, a meu sentir, tornam ainda mais robusta a procedência.

O processo de desestatização da Copel, por sua magnitude e por seus efeitos diretos e duradouros sobre a coletividade paranaense, reclamava grau reforçado de transparência e de participação social. Não se questiona, aqui, a realização formal de instrumentos de participação, pois a operação foi precedida da Audiência Pública n.º 01/2023, promovida pelo Conselho de Controle das Empresas Estaduais[12], da tramitação legislativa da Lei Estadual n.º 21.272/2022[13] e do rito de publicidade da oferta perante a Comissão de Valores Mobiliários[14]. A questão que se coloca não é a existência desses instrumentos, mas a sua aptidão para assegurar participação social efetiva sobre decisão de tão elevado impacto coletivo.

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

Sob essa perspectiva, tenho que a participação franqueada à sociedade, embora formalmente aberta, revelou-se insuficiente e destituída de efetividade. A audiência pública foi realizada em sessão única e exclusivamente remota, de caráter eminentemente expositivo, com mesa composta apenas por um representante da Companhia, na condição de presidente da sessão, um representante do Estado e um representante dos assessores contratados para a estruturação da própria operação. Vale dizer, o debate foi conduzido integralmente pelos agentes interessados na desestatização, sem contraditório institucional e sem qualquer instância deliberativa apta a submeter a decisão ao efetivo escrutínio popular. As manifestações da sociedade, ademais, ostentavam natureza meramente consultiva, sem vinculação para o proponente, e recaíam sobre operação cujas condições essenciais já se encontravam previamente definidas.

Uma audiência com tais contornos não substitui o debate público qualificado que uma decisão dessa envergadura exigia. A coletividade paranaense, verdadeira titular do interesse público em jogo, não foi colocada em condições de influir concretamente sobre os rumos da desestatização, notadamente sobre pontos sensíveis como a identificação dos potenciais adquirentes e a definição da destinação e da forma dos pagamentos e ressarcimentos. Não por outra razão, o próprio debate parlamentar travado à época registrou reiteradas manifestações de que a sociedade não teria sido adequadamente ouvida antes do encaminhamento e da consumação da operação[15], percepção que se confirma na baixa mobilização social verificada no período, em contraste com o intenso engajamento popular que caracterizou tentativas anteriores de alienação da Companhia.

A insuficiência de transparência manifestou-se de modo ainda mais grave no plano financeiro. O próprio Parecer Técnico n.º 64/2023-CVM/SEP/GEA-3[16], invocado pelo Relator, registra que o ressarcimento dos custos das consultorias pelo Estado dependeria de definição posterior dos valores das ofertas e de manifestações e deliberações formais ainda a serem produzidas, o que revela que a operação avançou com aspectos econômicos e de ressarcimento em aberto. Soma-se a isso a alegação, constante da Denúncia, de que o preço fixado por *bookbuilding* (processo usado no mercado financeiro para definir o preço justo de lançamento de um ativo, como ações, por exemplo) não foi previamente divulgado para fiscalização,

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

ponto que, à luz do dever de transparência que rege os atos de disposição do patrimônio público, não foi adequadamente elidido.

Não afasta essa conclusão o fato de o Acórdão n.º 3789/23 do Tribunal Pleno, no Processo de Homologação de Recomendações n.º 673447/23[17], não haver detectado irregularidade apta a macular o processo, pois aquele mesmo decisum houve por bem expedir 7 (sete) recomendações ao Poder Executivo Estadual para futuros processos de privatização, o que evidencia que o modelo adotado apresentava fragilidades reconhecidas pela própria Corte, notadamente em matéria de transparência e de procedimentalização do controle.

II.7. Da pré-análise do compromisso de gestão social e dos efeitos sobre o serviço público

A procedência desta Representação também se sustenta na necessidade de pré-análise do compromisso de gestão social assumido no bojo da desestatização, à luz das prerrogativas conferidas ao Estado do Paraná pela *golden share*. Os elementos técnicos disponíveis sinalizam que o compromisso com a qualidade do serviço público concedido, dever que permanece íntegro independentemente da alteração societária, nos termos do art. 6º da Lei n.º 8.987/1995[18], não foi assegurado no período posterior à privatização.

Com efeito, a Companhia registrou deterioração relativa consistente no ranking de continuidade da ANEEL (Desempenho Global de Continuidade), passando da 13ª (décima terceira) posição em 2020 para a 29ª (vigésima nona) em 2024, com recuperação apenas parcial para a 27ª (vigésima sétima) em 2025[19]. No mesmo período, as reclamações registradas na plataforma Consumidor.gov.br saltaram de 1.797 (mil setecentos e noventa e sete), em 2024, para 4.177 (quatro mil cento e setenta e sete), em 2025[20], incremento superior a 133% (cento e trinta e três por cento), e o Índice de Contatos na ANEEL da Copel Distribuição acumulou alta de 67,8% (sessenta e sete vírgula oito por cento) em 14 (quatorze) meses[21]. Paralelamente, a Revisão Tarifária Periódica de 2026[22] resultou em efeito tarifário médio estimado de 19,20% (dezenove vírgula vinte por cento) para os consumidores, com os componentes de remuneração do capital e depreciação

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

respondendo por parcela expressiva do aumento, o que transfere aos usuários os efeitos econômicos da intensificação de investimentos do período pós-privatização.

Ademais, a Gazeta do Paraná noticiou que a Copel deu início a um amplo processo de venda de imóveis após sua privatização, colocando no mercado 72 (setenta e duas) propriedades avaliadas em aproximadamente R296.000.000,00 (duzentos e noventa e seis milhões de reais). Entre os bens ofertados estão as sedes regionais de Cascavel, Foz do Iguaçu e Toledo, estruturas que atualmente concentram atividades administrativas, atendimento aos consumidores e apoio operacional às equipes responsáveis pela manutenção da rede elétrica[23]. Sobre isso, embora a companhia sustente que a medida integra um projeto de modernização e racionalização de ativos, a ausência de informações sobre a futura localização dessas unidades e sobre a reorganização das equipes levantam questionamentos quanto aos impactos da alienação de imóveis considerados estratégicos para a prestação dos serviços públicos essenciais e para a presença institucional da empresa nos municípios paranaenses.

A questão desperta reflexão sobre o papel estratégico do patrimônio imobiliário de empresas incumbidas de serviços essenciais. Se a alienação de ativos pode ser apresentada como medida de eficiência e de racionalização administrativa, a venda de estruturas que concentram atividades operacionais, logísticas e de atendimento exige cautela, sobretudo quando não são claramente demonstradas as alternativas aptas a assegurar a continuidade e a qualidade dos serviços. A experiência recente do caso Banco Master evidenciou, ainda que em outro contexto, os riscos decorrentes da excessiva desvinculação entre os ativos e a capacidade de sustentação das operações, suscitando debates sobre governança, solvência e risco sistêmico[24]. Guardadas as devidas diferenças entre os setores, a discussão remete a uma indagação pertinente: até que ponto a redução do patrimônio físico pode comprometer a capacidade de resposta e a resiliência de organizações responsáveis por serviços de interesse coletivo? Nesse cenário, mostra-se legítimo o acompanhamento dos efeitos que a alienação dessas estruturas poderá produzir sobre a prestação do serviço público de distribuição de energia aos cidadãos paranaenses.

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

Esse conjunto probatório, ainda que preliminar, é suficiente para justificar o aprofundamento fiscalizatório quanto à efetiva observância, pelo Poder Executivo estadual, das prerrogativas associadas à *golden share*, em especial o poder de veto vinculado ao Plano Anual de Investimentos da Copel Distribuição, e quanto aos reflexos da operação sobre a continuidade, a qualidade e a modicidade tarifária do serviço prestado à população paranaense.

II.8. Conclusão

Do exame integrado dos autos, extrai-se que a operação de desestatização da Copel foi conduzida sem a licitação constitucionalmente exigida para a alienação do controle acionário de sociedade de economia mista, mediante delegação viciada por conflito de interesses à própria Companhia objeto da alienação, e com déficit relevante de transparência e de participação social, do que resultaram, ainda, indícios de comprometimento do compromisso de gestão social e da qualidade do serviço público concedido. Tais irregularidades, longe de constituírem meras impropriedades formais, atingem o núcleo dos deveres de legalidade, impessoalidade, publicidade, economicidade e proteção do patrimônio e do interesse públicos, impondo o reconhecimento da procedência desta Representação e da denúncia apensada, com a consequente apuração de responsabilidades. Convergindo com a divergência inaugurada pelo Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, e a ela agregando os fundamentos próprios ora expostos, tenho que a solução adequada é a conversão dos autos em Tomada de Contas Extraordinária, para regular apuração e eventual imputação de responsabilidades e de débito.

III. VOTO

Ante o exposto, com a máxima vênia ao eminente Relator, e convergindo com a divergência do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, VOTO:

I. Por conhecer da Representação e da Denúncia n.º 52925-3/23, que tramita em apenso, e, no mérito, julgá-las PROCEDENTES, para reconhecer a ocorrência das seguintes irregularidades no processo de desestatização da Companhia Paranaense de Energia:

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

a. alienação do controle acionário sem prévio processo licitatório, em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e ao entendimento vinculante do Supremo Tribunal Federal na medida cautelar referendada na ADI 5.624;

b. delegação indevida, à própria Copel, da contratação das consultorias destinadas a fundamentar a desestatização, em situação de conflito de interesses e de ofensa ao princípio da impessoalidade, com inobservância das normas de licitação aplicáveis à Administração direta; e

c. ausência de transparência e de audiência ou consulta pública prévia, com indefinição, no momento das decisões, quanto aos adquirentes, aos pagamentos e aos ressarcimentos da operação.

II. Por CONVERTER o processo em Tomada de Contas Extraordinária, nos termos do art. 278 do Regimento Interno, ante o enquadramento dos fatos nas hipóteses do art. 236, III e IV, do mesmo diploma, a fim de que se apurem as responsabilidades dos agentes e entidades envolvidos e, se for o caso, se quantifique o débito, assegurados o contraditório e a ampla defesa;

III. Por DETERMINAR à Unidade Técnica competente que, no bojo da instrução, proceda à pré-análise do cumprimento do compromisso de gestão social e da efetiva observância, pelo Poder Executivo Estadual, das prerrogativas associadas à ação preferencial de classe especial (*golden share*) prevista na Lei Estadual n.º 21.272/2022, notadamente quanto ao Plano Anual de Investimentos da Copel Distribuição e aos reflexos da operação sobre a continuidade, a qualidade e a modicidade tarifária do serviço público concedido; e

IV. Por dar ciência da decisão aos Representantes, ao Denunciante, à Companhia Paranaense de Energia, ao Estado do Paraná e à Casa Civil.

VISTOS, relatados e discutidos,

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

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

I - Julgar **IMPROCEDENTE** a presente Representação, bem como, a Denúncia nº 52925-3/23, que tramita em apenso;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa destes autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para as anotações devidas e à Diretoria de Protocolo para encerramento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

Os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentaram voto pela conversão do processo em tomada de contas extraordinária.

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

Tribunal Pleno, 2 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 30.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência

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