



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 840234/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: LOTERIA DO ESTADO DO PARANA - LOTEPAR
INTERESSADO: DANIEL ROMANOWSKI, INTERNATIONAL GAMING TECHNOLOGY BRASIL SERVICOS DE DADOS LTDA., PABLO AUGUSTO WOSNIACKI, SCIENTIFIC GAMES BRASIL LTDA., TRAFFIC COMERCIO E INDUSTRIA DE TECNOLOGIA DE INFORMATICA S.A.
ADVOGADO / PROCURADOR: ADRIANA FERREIRA, ANNA FLORENCA ANASTASIA DE QUEIROZ BARBOSA, CAIO DE SOUZA LOUREIRO, DANIELLE DA SILVA FRANCO, GABRIEL TONELLI PIMENTA, GUSTAVO ELIAS MACEDO DOS SANTOS, HELDER FELIPE FONSECA DAMASCENO, HELOINA LUCAS MIRANDA, IGOR PACHECO DE FREITAS, LAIS YAMASHITA, LEONARDO GUIMARAES, MARCELLO AUGUSTO LIMA VIEIRA DE MELLO, MARIA CAROLINA TORRES SAMPAIO, NARA RUBIA CHAGAS RODRIGUES, PEDRO FRANCISCO DA SILVA ALMEIDA, RONAN LEAL CALDEIRA, SARA FRANCA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 10/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Chamamento Público n.º 03/2023. Loteria do Estado do Paraná - LOTTOPAR. Concessão de medida cautelar para determinar a suspensão do certame. Homologação.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei n.º 8.666/93, cumulada com pedido cautelar, apresentada por International Gaming Technology Brasil Serviços de Dados LTDA - IGT e Scientific Games Brasil LTDA - SG, em face do procedimento licitatório de Chamamento Público n.º 03/2023, promovido pela Loteria do Estado do Paraná - LOTTOPAR, lote único na modalidade instantânea, objetivando o:

Credenciamento de pessoas jurídicas qualificadas com intenção de concessão comum da exploração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da modalidade lotérica instantânea, em meio físico e/ou virtual, compreendendo:

I. A criação e implantação de produtos lotéricos, de acordo com o PLANO de JOGO aprovado e homologado pelo PODER CONCEDENTE.

II. Emissão, distribuição e comercialização de produtos lotéricos da modalidade instantânea, de acordo com o PLANO DE JOGO aprovado e homologado pelo PODER CONCEDENTE.

III. Estruturação, implantação e manutenção de pontos de venda físico no Estado.

IV. Implementação de soluções de impressão técnica e especializada, bem como estocagem com segurança e logística.

V. Implantação e manutenção do sistema de PLATAFORMA DE LOTERIAS do CONCESSIONÁRIO e integração com a PLATAFORMA DE GESTÃO E MEIOS DE PAGAMENTO do PODER CONCEDENTE.

VI. Execução de ações de comunicação e publicidade para divulgação dos produtos lotéricos.

VII. Pagamento de prêmios aos apostadores contemplados.

VIII. Pagamento de impostos e royalties.

As Representantes alegam, em síntese, que aparentemente o Edital do procedimento licitatório de Chamamento Público n.º 03/2023 apresenta inúmeras exigências desproporcionais e desarrazoadas, o que poderá resultar em sua ilegalidade, principalmente, ao abdicar da modalidade de concorrência, cogente para a contratação de concessões de serviços públicos, o que poderá ensejar afronta ao art. 175, da Constituição Federal; ao art. 79 e incisos, da Nova Lei de Licitações e ao art. 2º, inciso II, da Lei de Concessões (peça 3, fls. 4/5).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para tanto, narram como supostas irregularidades que: (i) o item 27.2 do Edital, que permite a desistência do credenciamento a qualquer tempo, o que no entendimento das Representantes é inadmissível no âmbito de um procedimento licitatório, uma vez entregue todos os documentos da habilitação; (ii) a ineficiência quanto ao modelo de delegação proposto pela Representada, que resultará na futura concessão de um mesmo serviço à múltiplos operadores, no entendimento das Representantes, a modalidade de concessão comum, sem exclusividade, à múltiplos players do mercado mostra-se danosa para o objeto do presente contrato, qual seja, operação lotérica na modalidade de loteria instantânea; (iii) a fragilidade na escolha do modelo é mais um ponto que revela os efeitos negativos da ausência do Estudo Técnico Preliminar (ETP), destacando que na documentação do Edital não consta nenhum levantamento de mercado e, tampouco a análise de eventuais alternativas; (iv) violação ao princípio da publicidade e da transparência, por ausência de consulta pública aos documentos editalícios mesmo após modificação da modelagem proposta; e (v) cronograma proposto no Termo de Referência, encontra-se aparentemente incompatível e inexecutável sob ponto de vista de mercado.

Por fim, requer seja deferido a concessão de medida cautelar *inaudita altera pars* para ordenar a imediata suspensão do certame, destacando que o início de entrega da documentação para fins de credenciamento estava prevista para o dia 22/12/2023 e que, o não deferimento da medida cautelar requerida, poderá resultar em grave prejuízo não só às Representantes, como também a outros potenciais interessados que teriam seu direito de participar no certame prejudicado face às possíveis irregularidades narradas na presente Representação.

Pelo **Despacho n.º 22/24 – GCFSC** (peça 6), previamente ao juízo de admissibilidade, determinei a intimação da Loteria do Estado do Paraná – LOTTOPAR para apresentação de manifestação preliminar quanto aos apontamentos de supostas irregularidades constante na presente Representação.

Destaco que tramita em apenso, e será objeto de decisão conjunta nesta oportunidade, a Representação da Lei n.º 8.666/93 autuada sob o n.º 2406-1/24, tendo em vista a similaridade das matérias tratadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A **Entidade** se manifestou às peças 9/22 e às peças 26/41, alegando em síntese que: (i) não subsiste qualquer irregularidade no Edital em discussão, tendo em vista que este respeitou toda a legislação vigente, em especial a Lei Federal nº 14.133/2021 e a Lei Federal nº 8.987/1995, bem como os preceitos constitucionais; (ii) em pedido liminar, os representantes em momento algum trouxeram aos autos matéria devidamente fundamentada, bem como exposição sumária do direito ora pleiteado, arguindo somente que haveria o perigo da demora; (iii) o credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto; (iv) a modalidade do credenciamento, prevista na Lei Federal nº 14.133/2021, é um instrumento que pode ser utilizado para auxiliar processo licitatório ou mesmo vir a substituí-lo em certos casos, como é o caso em tela; (v) a escolha pelo Credenciamento é respaldada pela análise técnica, que considera diversos aspectos estratégicos e operacionais, inclusive no que diz respeito aos benefícios que a forma de exploração trará à população do Estado; (vi) Ao delegar a prestação de serviços lotéricos a múltiplos operadores, é possível aproveitar a especialização de cada um em áreas específicas, melhorando a qualidade e a variedade dos serviços oferecidos; e (vii) quanto ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), tal argumento não deve ser acolhido, considerando-se que, conforme estabelecido pela Lei 14.133/2021, é facultada a divulgação adicional e a manutenção integral do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo. Nesse contexto, a decisão sobre a publicação ou não do ETP é atribuída ao órgão.

Por fim, requereu o acolhimento das preliminares arguidas e a extinção do feito sem resolução do mérito. E, caso não sejam acolhidas as preliminares arguidas, requer a improcedência da presente Representação, visto que desprovida de provas ou qualquer amparo legal.

É o breve relato.

II.FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, esclareço que *“a Loteria do Estado do Paraná foi criada no final de 2021 através da Lei n.º 20.945 que regulamentou o serviço público de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

loteria. O objetivo principal do serviço é gerar recursos para financiar ações para a promoção de direitos sociais. Inicialmente, a autarquia que é vinculada à Secretaria da Administração e da Previdência, recebeu o nome de Lotepar, mas após análises de mercado, optou-se pela mudança do nome comercial para Lottopar”, informação extraída do site do Governo do Paraná¹.

Em reanálise dos autos e considerando que o prazo de credenciamento do procedimento licitatório está marcado para o dia **24/01/2024**, verifiquei que assistem razão as Representantes, isso porque, aparentemente, as possíveis irregularidades narradas pelas interessadas podem prejudicar a competitividade do certame e encontram-se em contrariedade à legislação vigente. Explico.

Compulsando aos autos verifiquei que o Edital do procedimento licitatório de Chamamento Público n.º 03/2023, promovido pela Loteria do Estado do Paraná – LOTTOPAR, baseou-se na legislação vigente, em especial a Lei Federal n.º 14.133/2021 e a Lei Federal n.º 8.987/1995. Contudo, optou pela modalidade licitatória de credenciamento para a concessão de serviço público em detrimento da modalidade de concorrência. O que entendo que está em contrariedade ao art. 2º, inciso II, da Lei n.º 8.987/95 que foi alterada pela Lei n.º 14.133/21, vejamos (grifo nosso):

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, **mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo**, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)

¹ <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Parana-ja-tem-empresa-responsavel-pela-plataforma-da-loteria-do-Estado>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, reputo necessário a concessão da medida acautelatória para o fim de suspender o procedimento licitatório no estado em que se encontra, para que a Entidade adeque a modalidade do Edital do procedimento licitatório em apreço, preenchendo qualquer lacuna que possa existir quanto a este apontamento. Isso porque, pretende a LOTTOPAR realizar a concessão de serviço público de atividade lotérica por meio de procedimento auxiliar à licitação, qual seja, o credenciamento.

Ademais, verifiquei que o art. 4º, §3º, inciso III, do Decreto n.º 10.843/22 que regulamenta a Loteria do Estado do Paraná, dispõe que os Planos Lotéricos dos Produtos Lotéricos que envolvam sorteios ou premiação instantânea, deverão observar as normativas divulgadas pela LOTTOPAR. Contudo, a Entidade não divulgou as normativas referentes a modalidade lotérica de loteria instantânea (raspadinha), tampouco, seu Plano Lotérico, assim como fez com a modalidade lotérica de Apostas por Quotas Fixas (Bettings – apostas esportivas), que dispõe o Decreto n.º 2.434/23. *Verbis* (grifo nosso):

Art. 4º A LOTEPAR é o órgão responsável pela exploração, administração e fiscalização do serviço público de loterias no Estado do Paraná, podendo executar diretamente ou delegar, mediante permissão, concessão ou outra modalidade prevista na legislação que rege as contratações públicas, as atividades operacionais inerentes à exploração do jogo lotérico.

(...)

III - Nos **Produtos Lotéricos** que envolvam sorteios ou premiação **instantânea**, os **respectivos Planos Lotéricos** deverão observar o percentual mínimo destinado ao pagamento dos prêmios, este calculado em relação ao valor de face do bilhete ou da aposta registrada, **conforme normativas divulgadas pela LOTEPAR**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, reputo necessário que, antes da publicação do novo Edital licitatório, a Entidade formalize as normativas referentes a modalidade lotérica de loteria instantânea, da mesma maneira que a LOTTOPAR regulamentou as apostas de quotas fixas anteriormente à licitação realizada em 2023.

Quanto a medida cautelar requerida, em análise preliminar dos autos, entendo que restou demonstrado a plausibilidade das alegações apresentadas pela Representante, conforme considerações tecidas anteriormente, presente portanto, o *fumus boni iuris*. Já o *periculum in mora*, está caracterizado, uma vez que, ao dar continuidade ao presente procedimento licitatório sem o enfrentamento prévio das questões arguidas poderá resultar em prejuízos ao erário, em razão da possível ofensa à legislação vigente.

Portanto, **DEFIRO** o pleito de **concessão da medida acautelatória** requerida pela Representante, para o fim de suspender o procedimento licitatório de Chamamento Público n.º 03/2023, promovido pela Loteria do Estado do Paraná – LOTTOPAR, no estado em que se encontra.

Diante disso, presentes os requisitos de admissibilidade dos arts. 30 e seguintes, da Lei Complementar n.º 113/2005, bem como dos arts. 275 e 277 do Regimento Interno, entendo pelo **RECEBIMENTO** da presente Representação da Lei n.º 8.666/93, pois se verificam indícios de plausibilidade dos argumentos trazidos pelas Requerentes e **DEFIRO** o pedido de tutela antecipada pelas razões expostas.

III. DECISÃO

Diante do exposto, **DECIDO**, nos termos do meu Despacho n.º 106/24:

1) **RECEBER** o presente expediente como Representação da Lei n.º 8.666/93, nos termos da fundamentação e com fundamento no art. 113, § 1º da Lei n.º 8.666/93² e no art. 32, XII do Regimento Interno³, para melhor apreciação

² **Art. 113.** O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica e o seu regular trâmite, quanto a adequação do Edital procedimento licitatório de Chamamento Público n.º 03/2023, promovido pela Loteria do Estado do Paraná – LOTTOPAR.

2) **CONCEDER** a medida cautelar pleiteada pelas Representantes, suspendendo o Edital do procedimento licitatório de Chamamento Público n.º 03/2023, no estado em que se encontra, para o fim de determinar que a Entidade atualize o Edital nos termos da presente decisão.

3) Encaminhar os autos à **Diretoria de Protocolo** para:

(i) **INTIMAÇÃO** da Loteria do Estado do Paraná – LOTTOPAR, na pessoa de seu representante legal, com fundamento nos artigos 404-A e 405, ambos do Regimento Interno, **por meio eletrônico e por telefone**, certificando-se nos autos, para ciência e cumprimento imediato desta cautelar;

(ii) **AUTUAÇÃO**, como interessados:

- **LOTERIA DO ESTADO DO PARANÁ – LOTTOPAR**, na pessoa de seu representante legal; e

- **PREGOEIRO**, na pessoa de seu representante legal.

iii) **CITAÇÃO**, por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos arts. 278, II e 380-A, I, ambos do Regimento Interno⁴, da **LOTERIA DO ESTADO DO PARANÁ – LOTTOPAR**, por meio de seu representante legal, **DANIEL ROMANOWSKI** e o **PREGOEIRO** municipal, por meio de seu representante legal, para que se manifestem sobre os termos desta Representação da Lei n.º 8.666/93, no **prazo de 15 (quinze) dias úteis**, juntando aos autos os documentos que entenderem relevantes para o deslinde do feito.

³ **Art. 32.** Como Relator, compete ao Conselheiro: (...)

XII - exercer o juízo de admissibilidade, presidir a instrução, relatar e adotar as medidas necessárias, inclusive de natureza cautelar, nos processos de denúncia e representação, bem como na hipótese do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e nas comunicações originárias da Ouvidoria; (Incluído pela Resolução nº 58/2016)

⁴ **Art. 278.** A denúncia e representação tramitarão em regime de urgência, devendo: (Redação dada pela Resolução nº 2/2006) (...)

II - em 10 (dez) dias ser despachada pelo Conselheiro Relator, que mandará citar o responsável para apresentar defesa no prazo de 15 (quinze) dias, observado o disposto nas alíneas "a", "b" e "c", do inciso II, do art. 35, da Lei Complementar nº 113/2005; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após apreciação da cautelar em sessão do Tribunal Pleno, publicada a decisão, remeta-se os autos à **Diretoria de Protocolo** para acompanhamento dos prazos de contraditório.

Decorrendo os prazos para apresentação das defesas, encaminhem-se os autos à **4ª Inspeção de Controle Externo** para ciência, em seguida à **Coordenadoria de Gestão Estadual** e ao **Ministério Público de Contas**, para suas respectivas manifestações.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - **RECEBER** o presente expediente como Representação da Lei nº 8.666/93, nos termos da fundamentação e com fundamento no art. 113, § 1º da Lei nº 8.666/93 e no art. 32, XII do Regimento Interno, para melhor apreciação técnica e o seu regular trâmite, quanto a adequação do Edital procedimento licitatório de Chamamento Público n.º 03/2023, promovido pela Loteria do Estado do Paraná – LOTTOPAR;

II - **conceder** a medida cautelar pleiteada pelas Representantes, suspendendo o Edital do procedimento licitatório de Chamamento Público n.º 03/2023, no estado em que se encontra, para o fim de determinar que a Entidade atualize o Edital nos termos da presente decisão;

III - encaminhar os autos à **Diretoria de Protocolo** para:

(i) **INTIMAÇÃO** da Loteria do Estado do Paraná – LOTTOPAR, na pessoa de seu representante legal, com fundamento nos artigos 404-A e 405, ambos do Regimento Interno, **por meio eletrônico e por telefone**, certificando-se nos autos, para ciência e cumprimento imediato desta cautelar;

(ii) **AUTUAÇÃO**, como interessados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- **LOTERIA DO ESTADO DO PARANÁ – LOTTOPAR**, na pessoa de seu representante legal; e

- **PREGOEIRO**, na pessoa de seu representante legal.

iii) **CITAÇÃO**, por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos arts. 278, II e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, da **LOTERIA DO ESTADO DO PARANÁ – LOTTOPAR**, por meio de seu representante legal, **DANIEL ROMANOWSKI** e o **PREGOEIRO** municipal, por meio de seu representante legal, para que se manifestem sobre os termos desta Representação da Lei n.º 8.666/93, no **prazo de 15 (quinze) dias úteis**, juntando aos autos os documentos que entenderem relevantes para o deslinde do feito.

IV - após apreciação da cautelar em sessão do Tribunal Pleno, publicada a decisão, remeter os autos à **Diretoria de Protocolo** para acompanhamento dos prazos de contraditório;

V - decorrendo os prazos para apresentação das defesas, encaminhar os autos à **4ª Inspeção de Controle Externo** para ciência, em seguida à **Coordenadoria de Gestão Estadual** e ao **Ministério Público de Contas**, para suas respectivas manifestações.

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

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 24 de janeiro de 2024 – Sessão Ordinária nº 1.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente