



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 141747/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA
INTERESSADO: 4ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO, ANDRE LUIS AGNER MACHADO MARTINS, CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, DANIEL ROMANOWSKI, ELISANDRO PIRES FRIGO, ESTADO DO PARANÁ, LOTERIA DO ESTADO DO PARANÁ - LOTEPAR, PAY BROKERS EFX FACILITADORA DE PAGAMENTOS S.A., PAY BROKERS IP INSTITUICAO DE PAGAMENTO LTDA., SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA, SKILROCK TECHNOLOGIES BRASIL LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: JORDANO LYON DELLA PASQUA DA SILVA, MARCELO MANSANI MUNHOZ DA ROCHA, RICARDO DE PAULA FEIJO, ROBERLEI ALDO QUEIROZ
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 413/26 - Tribunal Pleno

Representação procedente. Expedição de determinações. Instauração de tomada de contas extraordinária para definir as providências necessárias ao exato cumprimento da lei e aplicar sanções ao responsável pelas irregularidades.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se das Representações n. 141747/23 e n. 161280/23 formuladas pela 4ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO e ANDRÉ LUIS AGNER MACHADO MARTINS, respectivamente, que noticiam irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico n. 2306/20223 da SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – DECON/SEAP (DECONSEAP), que tem como objeto a contratação de empresa especializada para fornecimento de plataforma de controle de atividades lotéricas, para gerenciar, regular e controlar as atividades e fluxo financeiro dos operadores lotéricos da Loteria do Estado do Paraná (LOTTOPAR), pelo período de 20 (vinte) anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Formalizada em 03/03/2023 pela 4ª Inspeção de Controle Externo, a primeira representação foi autuada sob o número n. 141747/23 e decorreu dos trabalhos relacionados à fiscalização realizada em editais de licitações das entidades estaduais jurisdicionadas.

Conforme relatado na Representação, a 4ª Inspeção, por meio do Ofício n.º 05/2023, solicitou informações e esclarecimentos à LOTTOPAR referente ao Pregão Eletrônico em tela, e após análise da resposta encaminhada entendeu que as justificativas não eram suficientes para afastar as irregularidades identificadas, o que resultou na propositura da representação.

Os achados de auditoria identificados foram: a) Restrição à competitividade verificada no Edital de Licitação; b) Deficiências identificadas na fase interna da Licitação; c) Duração contratual incompatível com a natureza da contratação; d) Inconsistências identificadas na matriz de alocação de riscos do Edital de Licitação.

Mediante o despacho n. 233/23, (peça 9)2, o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, Superintendente da inspeção proponente da representação, determinou a autuação da presente representação nos termos dos §§1º e 2º, I do art. 267-A 3 e § 3º do art. 2774 do Regimento Interno deste Tribunal.

A representação foi distribuída a mim por sorteio.

A segunda representação, autuada sob o número nº 161280/23, proposta pelo André Luis Agner Machado Martins, repetiu em grande parte os argumentos da primeira representação, e apontou irregularidades a respeito da ausência de planilha de metodologia de composição de custos e da exigência excessiva de capacidade de comprovação de qualificação técnica.

A segunda representação foi distribuída a mim por prevenção.

Por meio do Despacho 390/23 (peça 11), determinei o apensamento das representações, para que fossem processadas em conjunto no processo 141747/23, e a intimação da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP) para manifestação prévia à análise de recebimento e dos pedidos cautelares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A SEAP apresentou manifestação preliminar (peça 16) alegando ausência de qualquer irregularidade no Pregão Eletrônico 2306/2022, não havendo restrições à competitividade, mas somente zelo da Administração ao cercar-se de garantias que permitam a execução plena do objeto do contrato.

Em análise preliminar (peça 20), indeferi o pleito cautelar e determinei a citação do Estado do Paraná.

Com a manifestação de contraditório, o feito foi remetido, para instrução, à 4ª inspetoria de Controle Externo, que, por meio da Informação nº 32/23 (peça 29), apontou a necessidade de citação da SEAP, LOTTOPAR e CONSÓRCIO PAYBROKERS (PAY BROKERS EFX FACILITADORA DE PAGAMENTOS S.A., CNPJ nº 34.841.787/0001-36, SKILROCK TECHNOLOGIES BRASIL LTDA., CNPJ nº 43.624.730/0001-76 e DONA FAVORITA SERVIÇOS FINANCEIROS LTDA., CNPJ nº 40.820.176/0001-04), antes de emitir instrução conclusiva, a fim de evitar nulidade processual.

Deferi (peça 30) a providência de citação dos interessados indicados pela unidade técnica.

Todos apresentaram defesas.

A 4ª Inspetoria de Controle Externo emitiu a Instrução 3/24 (peça 78) concluindo que: a) a existência de um único competidor na licitação realizada confirmou a restrição à competitividade e a deficiência na fase interna apontadas pela unidade técnica; e b) a execução contratual deve ser suspensa, em razão das irregularidades evidenciadas.

Ainda, a 4ª Inspetoria solicitou a conversão da representação em tomada de contas extraordinária, a fim de apurar o dano ao erário e a responsabilidade dos agentes, bem como para expedir determinação de anulação do contrato.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 231/24 (peça 80) de lavra do Procurador Flávio de Azambuja Berti, acolheu integralmente a conclusão da unidade técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Concedi prazo para que os interessados se pronunciassem a respeito do requerimento de conversão em tomada de contas extraordinária. Ainda, ordenei a citação do gestor da LOTTOPAR e a expedição de ofícios ao Ministério Público do Estado do Paraná e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro com cópia deste processo, para ciência, atendendo ao pedido da 4ª Inspeção.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Acompanho a conclusão da 4ª Inspeção quanto às irregularidades descritas na representação, na forma de quatro achados: 1) restrição à competitividade, com limitação da competitividade do certame que acabou favorecendo às empresas integrantes do consórcio PAY BROKERS PARANÁ; 2) deficiências identificadas e transcritas na fase interna do certame; 3) duração contratual incompatível com a natureza da referida contratação; 4) inconsistências constatadas na matriz de alocação de riscos reproduzidas no edital de licitação.

No que se refere à restrição de competitividade, a unidade técnica chegou a apontar, na petição inicial de representação, que somente a empresa PAYBROKERS teria interesse em participar da licitação para o serviço.

Efetivamente, quando realizada a licitação, somente essa empresa manifestou interesse, o que corroborou a tese de direcionamento do certame e restrição à competitividade.

Essa irregularidade resultou das deficiências na fase interna, já que o ente da administração não realizou adequado levantamento de mercado capaz de fundamentar licitação com maior competitividade e vantagens para a administração.

A defesa da LOTTOPAR não trouxe argumentos suficientes para afastar a irregularidade a respeito da duração ilegal do contrato, previsto pelo edital para ser fixado em 20 (vinte) anos. De acordo com a unidade técnica:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre que a presente contratação não pode ser enquadrada como uma contratação que gera receita para o Estado, como quer fazer entender a Autarquia, na medida em que no modelo proposto pela LOTEPAR, a receita será gerada pelas futuras concessões das loterias, não com esse contrato de software em apreço, tanto que a celebração apenas desse contrato não gerará receitas.

Mantido o achado, conclui-se que é irregular a contratação por 20 anos.

Por fim, destaca-se o achado a respeito das inconsistências na matriz de alocação de riscos, que descreveu genericamente o risco de regulação ou modificação normativa, riscos compartilhados que, caso ocorram, trarão a necessidade de repactuação contratual.

Ora, o objetivo da matriz de alocação de riscos é fixar de antemão quais partes assumirão quais riscos. Se a descrição da matriz estabelece que a ocorrência de determinados riscos implicará em repactuação contratual, nota-se, na prática, que a matriz de risco não tem efetividade.

Nas palavras da 4ª Inspeção, “escrever isso, ou não escrever nada, tem exatamente os mesmos efeitos. E a insegurança para a administração é potencializada pelo fato de desconhecer os custos unitários contratuais.”

Além disso, a 4ª Inspeção apontou que:

[...] a partir da assinatura da avença, a empresa contratada passará a ter de suportar despesas envolvendo o desenvolvimento/customização do software, do cofre eletrônico, dos equipamentos, terá gastos com gestão, entre outros, mas sem garantias reais de se ou quando passará a ter receitas, fato que não consta na matriz de riscos, o que poderá acarretar pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, indenização etc.

Assim, constata-se a irregularidade da matriz de riscos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Passo à análise quanto à irregularidade anunciada pela representação em apenso, n. 161280/23, a respeito da *ausência da necessária planilha de metodologia de composição de custos*.

Embora o certame exija que os eventuais interessados elaborem suas propostas em conformidade com planilha de composição de preços, o certame não traz a planilha referencial como anexo do edital, mas apenas o preço global, sem a indicação dos parâmetros que deram origem aos números.

As defesas igualmente não foram capazes de esclarecer essa questão, prevalecendo, desse modo, a conclusão de que a conduta da administração deve ser julgada irregular em razão da ofensa à publicidade necessária para a participação na licitação bem como a definição adequada dos critérios de medição e de seleção dos fornecedores, nos termos do art. 6º, XXIII, g) e h), da Lei 14.133/21.

A 4ª Inspetoria solicita a conversão da representação em tomada de contas extraordinária, uma vez que, por ser necessária a citação do gestor da LOTTOPAR, o momento não seria adequado para avaliar os argumentos defensivos das partes.

Quanto a este ponto, encaminho ao Tribunal Pleno a proposta da 4ª Inspetoria para a conversão desta representação em tomada de contas extraordinária.

O escopo da tomada de contas extraordinária abordará a responsabilidade pessoal dos gestores pelas condutas na fase interna e externa do certame e na execução contratual, com a definição de eventuais sanções e dever de reparação de danos ao erário, além de determinações quanto à anulação do certame, do contrato ou da execução de determinadas cláusulas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos termos da fundamentação, **VOTO** para julgar **PROCEDENTES** as Representações e **DETERMINAR** a instauração de **Tomada de Contas Extraordinária** para a apuração das irregularidades e sanções aplicáveis nos termos da matriz de responsabilização constante das páginas 18-21 da peça 78, que aponta a responsabilidade do Presidente da Lottopar, Daniel Romanowski, pelos achados e inclusive deliberar sobre a necessidade de eventual suspensão da execução contratual ou anulação do certame.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Por brevidade adoto o Relatório do Voto do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva.

Com a devida vênia, entendo parcialmente de forma distinta ao proposto no voto do douto Relator, tão-somente quanto à determinação de instauração de Tomada de Contas Extraordinária, porquanto prescindível, ao menos no presente momento.

Vale dizer, nos termos do art. 236, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná, será instaurada Tomada de Contas Extraordinária em caso de:

- I - não cumprimento dos prazos fixados em lei, neste Regimento e demais atos normativos do Tribunal, para o encaminhamento de documentos, dados e informações;
- II - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
- III - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção;
- IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Na hipótese vertente, não se vislumbra, de forma satisfatória, a existência de elementos necessários para formalização do procedimento, eis que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pedido da 4ª Inspeção de Controle Externo (4ª ICE), no ponto, está embasado em meras suposições de dano ao erário. Logo, por ora, inexistente razão bastante para determinar a instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

Em face do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO e PROCEDÊNCIA** das Representações, entendendo, porém, pelo afastamento da instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

Julgar, nos termos da fundamentação, **PROCEDENTES** as Representações e **DETERMINAR** a instauração de Tomada de Contas Extraordinária para a apuração das irregularidades e sanções aplicáveis nos termos da matriz de responsabilização constante das páginas 18-21 da peça 78, que aponta a responsabilidade do Presidente da Lottopar, Daniel Romanowski, pelos achados e inclusive deliberar sobre a necessidade de eventual suspensão da execução contratual ou anulação do certame.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor) e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido), apresentou voto pela procedência sem a instauração de tomada de contas extraordinária.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente