



**AO**

**ILMO. SR. DIRETOR DE LOTERIAS (DL/MAPA) DA MARANHÃO PARCERIAS –  
MAPA**

**CRENCIAMENTO Nº 01/2021 – DL/MAPA**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0142059/2021 – MAPA**

**INTRALOT DO BRASIL COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS E PROGRAMAS DE COMPUTADOR LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o n.º 11.555.644/0001-62, sediada na Avenida Mário Werneck, nº 140, Bairro Estoril, CEP 30455-610, na cidade de Belo Horizonte/MG, vem, respeitosamente, com fulcro no item 7.1 do Edital<sup>1</sup>, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao Edital da licitação em epígrafe, ante os fundamentos de fato e de direito a seguir expendidos.

---

<sup>1</sup> Edital, “7.1. **A qualquer tempo**, durante a vigência deste Credenciamento, qualquer cidadão poderá solicitar esclarecimentos **ou impugnar o presente Edital;**” (g.n.).



A Impugnante requer seja esta Impugnação devidamente recebida, processada e, a final provida, para que seja suspenso o processo de credenciamento, para os fins de alteração do Edital, mediante a adequação do texto e do processo às normas da legislação específica de regência dos serviços públicos, a Lei nº 8.987/1995.

Belo Horizonte, 2 de dezembro de 2021.

**INTRALOT DO BRASIL COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS E PROGRAMAS DE  
COMPUTADOR LTDA.**



**CRENCIAMENTO Nº 01/2021 – DL/MAPA**  
**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0142059/2021 – MAPA**

**RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO**

**I. CONTEXTUALIZAÇÃO**

1. Por meio do EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 01/2021 – DL/MAPA o Estado do Maranhão pretende credenciar diversas empresas para a operação e exploração, mediante regime jurídico de concessão, dos serviços públicos de LOTERIA DO ESTADO DO MARANHÃO – LOTEAMA.

2. A concessão envolverá todas as modalidades lotéricas autorizadas, em meio físico e virtual: Loteria Estadual Numerada (espécie passiva), Loteria de Prognóstico Numérico, Loteria de Prognóstico Específico, Loteria de Prognóstico Esportivo, Loteria Instantânea e Loteria de apostas de Quota Fixa.

3. Os requisitos de habilitação para o credenciamento então indicados no item 10, que prevê o pagamento de outorga antecipada imediata pelo credenciado, no valor de R\$1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais), bem como a apresentação de Plano de Negócio e de Jogo.

4. A estrutura financeira da outorga está indicada no item 14, cujos valores foram distribuídos ao longo da vigência contratual, conforme segue:

## **14 OUTORGA**

**14.1 A Outorga destinada a exploração do serviço público de loteria do Estado do Maranhão será dividida proporcionalmente entre as Concessionárias, no período de 20 (vinte) anos, e tem por base o valor de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), correspondentes a 4,71% (quatro inteiros e setenta e um centésimos por cento) do valor total da Receita Líquida (receita bruta menos impostos) estimada pelo estudo vencedor do Procedimento de Manifestação de Interesse Privado, apresentado no âmbito do Edital de Chamamento Público nº 01/2021-DNML/MAPA, que corresponde a R\$ 2.122.683.606,25 (dois bilhões cento e vinte e dois milhões seiscientos e oitenta e três mil seiscientos e seis reais e vinte e cinco centavos).**

**14.1.1 O valor total da Outorga estabelecido no item 14.1 será dividido em 20 (vinte) parcelas anuais de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), os quais deverão ser divididos proporcionalmente entre as Concessionárias.**

14.1.2 O valor da Outorga devido por cada Concessionária será vencível na data de aniversário do respectivo contrato de concessão, e deverá ser atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou por outro índice que vier a substituí-lo, pro rata, a partir da data de assinatura do contrato até a data de vencimento de cada parcela.

**14.1.3 Independentemente do número de Credenciados, cada Concessionária arcará anualmente com o valor mínimo de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) a título de outorga.**

5. O contrato deverá ser executado por SPE – Sociedade de Propósito Específico a ser constituída pelo(s) credenciado(s), que assumirá(ão) os serviços e o compromisso pelo pagamento da outorga prevista pelo MAPA.

6. Entre os requisitos de habilitação técnica é exigido do licitante:

“10.6.3 Comprovação de que adota política de Compliance, nos moldes das normas aplicáveis – ISO 37.301, ou similar, conforme Item 13.27 do Termo de Referência, Anexo I deste Edital.

10.6.4 Comprovação de que adota sistema de proteção de dados, nos moldes das normas aplicáveis - ISO 27.001- ISMS – Information Security Management System, ou similar, conforme Item 13.28 do Termo de Referência, Anexo I deste Edital.

10.6.5 Comprovação de que adota ações direcionadas ao cumprimento das políticas de jogos responsáveis nos moldes das normas aplicáveis - WLA-RFG - World Lottery Association Responsible Gaming Framework - nível 3, ou similar, conforme Item 13.29 do Termo de Referência, Anexo I deste Edital.

10.6.6 Comprovação de que seu sistema operativo assegura a capacidade de atender aos requisitos mais rigorosos, com monitoramento de 24 horas por dia, 7 dias por semana, para ajudar a garantir a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade dos dados,

de acordo com a LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados), ISO27000:2018 e WLA – SCS:2020, ou similares.

10.6.7 Indicação de 2 (dois) centro de processamento de dados (Data Center) certificados ISO9001 e Tier III, ou similares, conforme Itens 23.1 e 23.1.1 do Termo de Referência;

10.6.8 Declaração de que se submeterá anualmente à auditoria externa realizada por empresa independente, escolhida por meio de sorteio aleatório realizado pela Diretoria de Loterias, dentre aquelas que se credenciarem junto a MAPA, conforme Item 14.1 do Termo de Referência”.

7. Percebe-se, pela descrição dos parâmetros e exigências jurídicos, técnicos e operacionais, bem como econômico-financeiros, que o objeto da concessão é um serviço público cuja exploração demanda que o futuro operador “credenciado” detenha condições **consistentes** de implementação dos investimentos (Capex), rotação das despesas operacionais (Opex); e não menos importante, um alto grau de compliance em relação à operação de um serviço que por natureza é altamente **regulado**, o que, a seu turno, demandará do MAPA, **capacidade de fiscalização compatível com os riscos da** operação.

8. No entanto, sob qualquer aspecto que se possa analisar o Edital em tela, *data máxima vênia*, o conteúdo e perfil do objeto licitado - serviço público - **não comporta ser delegado mediante utilização do procedimento auxiliar de licitação do credenciamento.**

9. Isto porque, sob o aspecto jurídico a legislação aplicável às concessões – Lei nº 8.987/1995 - **não prevê** tal possibilidade.

10. Sob o aspecto técnico operacional e econômico-financeiro, a delegação do serviço público pressupõe estudo de viabilidade que considere todos os dados e projeções relacionados à oferta e demanda, investimentos, despesas operacionais, compatíveis com o prazo contratual e sobretudo com os valores de outorga exigidos *vis a vis* o número de delegatários.

11. Ou seja, a escala deve ser criteriosamente considerada no cálculo do valor de outorga, sua periodicidade de pagamento, à luz dos demais dados que compõem a viabilidade da concessão, a serem refletidos em EVTE.

12. Ao que tudo indica, ao utilizar o instituto do credenciamento nota-se que a intenção do MAPA é apenas uma: buscar diversos operadores, ou seja, visa-se uma **concessão sem exclusividade**.

13. Esta possibilidade está prevista na Lei nº 8.987/1995 que, no entanto, não prevê sua formalização por credenciamento, tema a cujo respeito também não caberia ao Regulamento de Licitações inovar, fosse o caso.

14. Portanto, o modelo posto **não** atende a legislação de regência do serviço público, o que inquina de nulidade o Edital, que por isso merece ser revisto e alterado para sua adequação à legislação de regência das concessões, à qual o Regulamento de Licitações não cabe se sobrepor.

## II – RAZÕES JURÍDICAS E TÉCNICAS DA INADEQUAÇÃO DA CONCESSÃO MEDIANTE CREDENCIAMENTO: NATUREZA JURÍDICA DOS SERVIÇOS DE LOTERIA: SERVIÇO PÚBLICO

15. No julgamento das ADPF's 492 e 493 o Relator Ministro Gilmar MENDES, do Supremo Tribunal Federal, reforçou a natureza jurídica do serviço de loteria como **serviço público**:

“Por fim, retomo brevemente as principais premissas e conclusões deste voto, com o intuito de esclarecer a *ratio decidendi*:

(i) **A exploração de loterias ostenta natureza jurídica de serviço público (art. 175, caput, da CF/88), dada a existência de previsão legal expressa;**  
(...)”.

16. A raiz constitucional da delegação dos serviços públicos encontra-se no art. 175 da CF/88, que dispõe:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, **na forma da lei**, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A **lei** disporá sobre: (...)”. (g.n.).

17. A **lei** a que remete o constituinte sabidamente, é a lei ordinária especificamente aplicável às Concessões e Permissões, segundo a ordem constitucional, no caso, a **Lei nº 8.987/1995**, que a seu turno define:



“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;” (g.n.).

18. Portanto, todo serviço público há de ser delegado na forma do art. 175 da Constituição Federal mediante a concessão precedida, na forma da Lei nº 8.987/1995, de **licitação** nas **modalidades concorrência ou diálogo competitivo**.

19. A lei de concessões **não** prevê a adoção do instituto auxiliar da licitação – no caso o credenciamento - como via de contratação de concessão.

20. Nos dispositivos seguintes a Lei dispõe sobre temas diversos, obrigatoriamente aplicáveis às licitações para a concessão de serviços públicos, entre os quais os princípios aplicáveis à licitação (art. 14), e os **critérios de julgamento** a serem observados, conforme indicados no art. 15, de acordo com o objeto e suas feições técnicas e econômico-financeiras: (i) menor valor da tarifa do serviço público; (ii) maior oferta, no caso de pagamento de outorga; (iii) a combinação destes dois critérios; (iv) melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; (v) melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; (vi) melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou (vii) melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

21. Portanto, a delegação mediante concessão pressupõe disputa sob o aspecto financeiro, na medida em que, neste caso, o contrato a ser celebrado pelo Estado será de receita, e não de dispêndio, o que reforça a necessidade de observância de um dos critérios supra, não “apenas” porque estão na lei própria de regência das concessão, mas porque a disputa pela melhor é da essência do contrato de receita, sob pena de renúncia injustificada pelo Poder Concedente, à luz da Lei Complementar n. 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal.

22. Vale lembrar que a doutrina clássica chegou a classifica o credenciamento como instrumento auxiliar da licitação cabível na hipótese de inexigibilidade de licitação; ou seja, quando o serviço pode ser ofertado ao usuário indistintamente por diversos prestadores.

23. Mas o instituto é melhor qualificado como um hipótese híbrida, pois não se identifica estritamente com a inexigibilidade *strito sensu*, pelo fato de se desenvolver, em termos procedimentais, de forma similar à licitação tradicional.

24. Em essência – além do aspecto legal de regência jurídica, acima destacado - o fundamento de mérito da escolha pelo credenciamento se resume na viabilidade (ou não) de execução simultânea do serviço por diversos prestadores; ou, em se tratando de serviço público, mais apropriadamente, de sua concessão sem exclusividade a apenas um concessionário, mas a diversos operadores.

25. Mas os serviços não de ter caráter moldável à essa diversidade de prestadores – o que não é o caso dos serviços de loterias.

26. O credenciamento é adotado em situações em que o serviço pode ser comparado *mutatis mutandis* aos “serviços comuns”, sendo bem representado pelo credenciamento de clínicas de apoio ao SUS, na realização de exames, ou de exames psicotécnicos e oftalmológicos pelos DETRANS.

27. No entanto, um serviço em que o investimento, a operação, e a própria fiscalização exigem vultosos investimentos e capacidade operacional, como é o caso das diversas modalidades lotéricas postas em licitação pelo MAPA definitivamente não se enquadra na singeleza típica dos serviços “credenciáveis”.

28. A título de exemplo, veja-se que a inclusão da modalidade apostas de quotas fixas, que sequer o Governo Federal implementou até o momento, e que por operarem com um grau de risco mais elevado, dada sua dinamicidade e peculiaridades operacionais, bem como em ambiente virtual, estão sendo inseridos no escopo ora licitado.

29. É sabido que diversos *sites* estrangeiros vem explorando irregularmente tal modalidade lotérica no território nacional. O fato de o Estado proceder sua concessão por “credenciamento” não exclui a correlata responsabilidade de fiscalização por coibir a atuação irregular e, ainda, gerenciar e fiscalizar os possíveis “inúmeros” credenciados.

30. Neste exemplo concreto lembre-se que o “credenciado” fará vultosos investimentos em tecnologia da informação, segurança de sistema, entre outros, e remunerará o MAPA pela outorga. Questiona-se: foi avaliada a atratividade à luz de um possível comprometimento da viabilidade econômico-financeira do modelo “credenciamento” somado à perspectiva de uma fiscalização potencialmente ineficiente ?

31. Em se tratando de concessão de serviço público todos os dados de viabilidade e atratividade da licitação são essencialmente vinculados a um robusto Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira – EVTEA que deverá justificar inclusive (art. 5º da Lei de Concessões) a latitude de operadores.

32. Esse aspecto foi destacado na mais recente legislação sobre licitações, paradigma sobre contratações públicas, a Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre o credenciamento no Capítulo dedicado aos instrumentos auxiliares da licitação, como segue:

“Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é **viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas**;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a **flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.**” (g.n.).

33. Exsurge de plano a viabilidade e a vantajosidade como causas determinantes da pluralidade de contratados, neste caso, concessionários; certamente o usuário poderá escolher com quem fará suas apostas; a inviabilidade de competição deve estar caracterizada.

34. Embora a lei não se aplique diretamente ao caso concreto, é certo que não está demonstrado pelo MAPA a viabilidade e vantajosidade (técnica, operacional e econômico-financeira) de se manter diversos prestadores dos serviços lotéricos, seja sob a ótica do Estado arrecadador ou do prestador investidor; a escolha pelo usuário de junto a quem apostar traz a responsabilidade do Estado pela fiscalização da regularidade de atuação de “cada um” de seus credenciados.



35. Por fim, sabidamente, o objeto não se enquadra na inviabilidade de competição, pelo contrário, há várias empresas capazes e que teriam interesse em disputar entre si, em concorrência, a **melhor oferta** ao MAPA pela outorga dos serviços.

### **III - PEDIDO**

36. Por todo o exposto, a Impugnante requer seja recebida e processada esta Impugnação, à qual deve ser dado provimento para os fins de se **suspender o processo de credenciamento e alterar o Edital para sua adequação integral às normas da Lei nº 8.987/1995.**

Belo Horizonte, 2 de dezembro de 2021.

**INTRALOT DO BRASIL COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS E PROGRAMAS DE  
COMPUTADOR LTDA.**

## IMPUG.MARANHAO.pdf

Documento número #dbc1e263-3711-4992-8552-1c40bde230e4

Hash do documento original (SHA256): c7af47b3dfd39d11c6f96000ffe29549a3f2566d9a5214c8b10b17bcf5dc9274

## Assinaturas

### Gustavo Viana Mantovani

CPF: 113.068.767-88

Assinou como representante legal em 01 dez 2021 às 18:52:47

Emitido por Clicksign Gestão de documentos S.A.

## Log

- 01 dez 2021, 18:50:30 Operador com email tayene.castro@intralot.com.br na Conta c5343a0b-d064-494e-9c3e-affbffa78a5 criou este documento número dbc1e263-3711-4992-8552-1c40bde230e4. Data limite para assinatura do documento: 31 de dezembro de 2021 (18:49). Finalização automática após a última assinatura: habilitada. Idioma: Português brasileiro.
- 01 dez 2021, 18:50:43 Operador com email tayene.castro@intralot.com.br na Conta c5343a0b-d064-494e-9c3e-affbffa78a5 adicionou à Lista de Assinatura: gustavo.mantovani@intralot.com.br, para assinar como representante legal, com os pontos de autenticação: email (via token); Nome Completo; CPF; endereço de IP. Dados informados pelo Operador para validação do signatário: nome completo Gustavo Viana Mantovani e CPF 113.068.767-88.
- 01 dez 2021, 18:52:48 Gustavo Viana Mantovani assinou como representante legal. Pontos de autenticação: email gustavo.mantovani@intralot.com.br (via token). CPF informado: 113.068.767-88. IP: 152.243.33.37. Componente de assinatura versão 1.170.0 disponibilizado em <https://app.clicksign.com>.
- 01 dez 2021, 18:52:48 Processo de assinatura finalizado automaticamente. Motivo: finalização automática após a última assinatura habilitada. Processo de assinatura concluído para o documento número dbc1e263-3711-4992-8552-1c40bde230e4.



Para validar este documento assinado, acesse <https://validador.clicksign.com> e utilize a senha gerada pelos signatários ou envie este arquivo em PDF.

As assinaturas digitais e eletrônicas têm validade jurídica prevista na Medida Provisória nº. 2200-2 / 2001

Este Log é exclusivo ao, e deve ser considerado parte do, documento número dbc1e263-3711-4992-8552-1c40bde230e4, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso da Clicksign disponível em [www.clicksign.com](http://www.clicksign.com).