

**AO ILUSTRÍSSIMO SR. JHONATAS MENDES SILVA, DIRETOR DE LOTERIAS  
DA MARANHÃO PARCERIAS (“MAPA”)**

---

**CRENCIAMENTO Nº 01/2021**

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

---

**INTERNATIONAL GAMING TECHNOLOGY BRASIL SERVICOS DE DADOS LTDA. (“IGT”)**, inscrita no CNPJ/ME sob o nº 37.463.408/0001-00, com sede na Cidade de Barueri, Estado de São Paulo, na Calçada das Margaridas, 163, sala 02, Centro Comercial Alphaville, CEP 06453-038, e **SCIENTIFIC GAMES BRASIL LTDA. (“SG”)**, inscrita no CNPJ/ME sob o nº 11.758.683/0001-67, com sede e domicilio legal na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Av. Bernardino de Campos, 98, 14º andar, Sala 34, Paraíso, CEP 04004-040., vêm, respeitosamente, por meio seus representantes legais infra-assinados, em caráter de urgência, conforme documentos societários e instrumentos de mandato a serem apresentados no prazo legal, com fulcro no art. 5º, § 1º, da Lei nº 8.906/1994, item 7.1 do Edital de Credenciamento nº 01/2021<sup>1</sup> (“Edital”), apresentar

---

## **IMPUGNAÇÃO**

---

ao Edital de Credenciamento nº 01/2021, ante os fundamentos de fato e de direito expostos a seguir.

---

<sup>1</sup> 7.1. A qualquer tempo, durante a vigência deste Credenciamento, qualquer cidadão poderá solicitar esclarecimentos ou impugnar o presente Edital.

# Tozzini Freire.

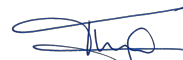
Requer seja esta Impugnação devidamente recebida e processada com as cautelas de estilo. Requer, outrossim, o provimento desta Impugnação para que seja determinada a suspensão do Edital, a fim de que seja alterado para se adequar às normas da legislação específica de regência dos serviços públicos, mormente as Leis Federais nºs 8.666/1993 e 8.987/1995.

Termos em que,  
Pedem deferimento.

De Brasília/DF para São Luís/MA, 23 de dezembro de 2021.



Claudio Coelho de Souza Timm  
OAB/DF nº 16.885



Thayane Costa Geraldo Bordallo  
OAB/DF nº 49.876

**CRENCIAMENTO Nº 01/2021  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0142059/2021 - MAPA**

**RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO**

**I - HISTÓRICO**

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 (“LOTEMA”).

2. Trata-se de credenciamento para concessão dos serviços da LOTEMA, definindo critérios gerais para a exploração de 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. O prazo de vigência do Edital é indeterminado e, a qualquer tempo, independentemente de aviso prévio, o Credenciamento poderá ser revogado, anulado, aprimorado ou modificado, mediante justificativa fundamentada.

4. O item 9 do Edital dispõe como será o procedimento de credenciamento, com a previsão do pagamento de outorga antecipada imediata pelo credenciado, no valor de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), bem como a apresentação de Plano de Negócio e de Jogo:

9.4 Após o recebimento do TERMO DE HABILITAÇÃO, a empresa Interessada terá o prazo de 05 (cinco) dias úteis, prorrogáveis uma única vez por igual período, para realizar pagamento relativo a antecipação da outorga no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

(...)

9.5 Após o pagamento da antecipação da outorga e até o prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de encerramento do período de recebimento dos documentos de habilitação, os INTERESSADOS poderão submeter à aprovação da Diretoria de Loterias da MAPA seus respectivos Planos de Negócio e de Jogo.

5. Mais adiante, no item 14 do Edital, há a estrutura financeira da outorga, cujos valores foram distribuídos ao longo da vigência contratual:

## 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 seiscentos e oitenta e três mil seiscentos 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.

6. Para execução do contrato, faz-se necessário que os credenciados, que assumirão os serviços e o compromisso pelo pagamento da outorga prevista pela MAPA, constituam e registrem uma Sociedade de Propósito Específico (“SPE”).

7. Além disso, 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.

8. Afere-se da 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 da MAPA capacidade de fiscalização compatível com os riscos da operação.

9. Por outro lado, sob qualquer aspecto que se possa analisar o Edital em tela, *data máxima vênia*, o conteúdo e o perfil do objeto licitado, um serviço público, não comporta ser delegado mediante utilização do procedimento auxiliar de licitação do credenciamento.

10. Isto pois, sob o aspecto jurídico a legislação aplicável às concessões, a Lei nº 8.987/1995, não prevê tal possibilidade.

11. 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.

12. Assim, no cálculo do valor de outorga, deve ser criteriosamente considerada, a escala e sua periodicidade de pagamento, à luz dos demais dados que compõem a viabilidade da concessão, a serem refletidos em Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica ("EVTE").

13. Ao utilizar o instituto do credenciamento, a impressão que se tem é que a intenção da MAPA é apenas uma: buscar diversos operadores, em uma concessão sem exclusividade.

14. Apesar de a possibilidade de concessão sem exclusividade estar prevista na Lei nº 8.987/1995, não há previsão de seleção dos concessionários por credenciamento. Ademais, não cabe ao Regulamento de Licitações inovar a esse respeito.

15. Visto que o modelo posto pela MAPA não atende a legislação que rege a concessão de serviço público a particular, o Edital é passível de nulidade, motivo pelo qual deve ser alterado para que se adeque à legislação de regência das concessões, a qual o Regulamento de Licitações não cabe se sobrepor.

## II - DA NATUREZA JURÍDICA DE SERVIÇO PÚBLICO DAS LOTERIAS

16. Em 30 de setembro de 2020, o Supremo Tribunal Federal ("STF"), ao julgar as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ("ADPFs") nº s 492 e 493 e a Ação Direta e Inconstitucionalidade ("ADI") nº 4.986, por unanimidade, entendeu que os estados poderiam explorar modalidades lotéricas, declarando a não recepção pela Constituição Federal ("CF") dos artigos 1º e 32, *caput* e §1º, do Decreto-Lei nº 204/1967.

17. No âmbito do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, foi ressaltado que **a exploração de loterias tem caráter de serviço público**, de modo que, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, a legislação infralegal não poderia determinar "restrição à exploração de serviço público para além daquela já prevista no texto constitucional"<sup>2</sup>.

18. Assim, em vista do reconhecimento do STF de que o serviço de exploração de loteria tem natureza de serviço público, entende-se que seria economicamente mais atrativa para a iniciativa privada e geraria mais benefícios ao Estado do Maranhão a realização de procedimento licitatório no modelo de concessão de serviço público, com fundamento na Lei Geral de Concessões.

19. 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: (...).

20. O art. 175 da CF se remete à Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da CF, que assim 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;

21. Como se vê, todo serviço público deve ser delegado na forma do art. 175 da CF mediante licitação nas modalidades concorrência ou diálogo competitivo.

<sup>2</sup> Voto Gilmar Mendes <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452666&ori=1>

22. Impende destacar que a Lei nº 8.987/1995 não prevê a adoção do instituto auxiliar da licitação, no caso o credenciamento, como via de contratação de concessão.

23. A Lei nº 8.987/1995 ainda dispõe sobre as obrigatoriedades aplicáveis às licitações para a concessão de serviços públicos, entre as quais, os princípios aplicados e os critérios de julgamento:

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;

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.

§ 1º A aplicação do critério previsto no inciso III só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira.

§ 2º Para fins de aplicação do disposto nos incisos IV, V, VI e VII, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas.

§ 3º O poder concedente recusará propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação.

§ 4º Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira.

24. Resta demonstrado, portanto, que a delegação mediante concessão pressupõe disputa sob o aspecto financeiro, especialmente no caso em comento, no qual o contrato a ser celebrado pelo Estado será de receita, e não de dispêndio, o que reforça a necessidade de observância dos critérios legais acima mencionados.

25. Além de estar previsto em legislação própria, a disputa pela melhor oferta é a essência do contrato de receita.

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

27. O credenciamento é o instrumento que permite o estabelecimento de parcerias entre empresas privadas e o Estado. Trata-se de procedimento através do qual a Administração Pública contrata diversos interessados em determinado serviço, **sem a necessidade de licitação**.

28. O art. 25 da Lei nº 8.666/1983, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, traz as hipóteses em que o poder público poderá contratar sem a necessidade de promoção de um processo licitatório:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

29. O credenciamento permite a contratação de todos os interessados do ramo do objeto do certame, desde que atendam às condições mínimas estabelecidas nos diplomas que o regem, sem que haja competição entre eles.

30. Em essência, o fundamento de mérito da escolha pelo credenciamento se resume na viabilidade de execução simultânea do serviço por diversos prestadores.

31. Assim, para que os serviços sejam concedidos por credenciamento devem ter caráter moldável à essa diversidade de prestadores.

32. 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 Sistema Único de Saúde (SUS), na realização de exames, ou de exames psicotécnicos e oftalmológicos pelos Departamento de Trânsito (Detrans).



33. De modo totalmente distinto, as diversas modalidades lotéricas postas em licitação pela MAPA exigem um serviço em que a implementação, a operação, e a própria fiscalização exigem vultosos investimentos e capacidade operacional, não se enquadrando, definitivamente, na singeleza característica dos serviços “credenciáveis”.

34. Exemplo disso é a Loteria de Cota Fixa, modalidade posta em licitação pela MAPA, que sequer foi implementada pelo Governo Federal. Dada a sua dinamicidade e por operar com um grau de risco mais elevado, bem como em ambiente virtual, exige do operador grande investimento e observância às peculiaridades do setor.

35. Diversos sites estrangeiros vêm explorando irregularmente tal modalidade lotérica no território nacional. Mesmo que o Estado desejasse proceder sua concessão por “credenciamento”, isso não excluiria a correlata responsabilidade de fiscalização por coibir a atuação irregular e, ainda, gerenciar e fiscalizar os possíveis “inúmeros” credenciados.

36. Ademais, neste caso concreto, o “credenciado” fará vultosos investimentos em tecnologia da informação, segurança de sistema, entre outros, e remunerará o Estado do Maranhão pela outorga, sem que seja avaliada a atratividade do empreendimento e a viabilidade econômico-financeira do modelo “credenciamento”, somado à perspectiva de uma fiscalização potencialmente ineficiente.

37. Na concessão de serviço público, todos os dados de viabilidade e atratividade da licitação partem de um robusto Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (“EVTEA”), que deverá justificar inclusive a latitude de operadores.

38. A nova Lei Federal nº 14.133/2021, que dispõe sobre licitações e contratos públicos, em gradual substituição à Lei nº 8.666/1993, previu o credenciamento no Capítulo dedicado aos instrumentos auxiliares da licitação:

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.

39. Da mesma forma como o fez o *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/1983, a Lei nº 14.133/2021 traz como condição *sine qua non* para a utilização do credenciamento **a inviabilidade de competição como característica principal para a não exigência de licitar.**

40. As loterias estaduais já estão inseridas em um mercado competitivo, pois as várias iniciativas de governos estaduais de criar ou retomar suas loterias já contam com uma multiplicidade de operadores que podem competir entre si, permitindo a realização de uma licitação também no Estado do Maranhão.

41. A competitividade não ocorre apenas no âmbito estadual. Com o advento dos jogos *on line*, os jogos lotéricos podem ser acessados pelos consumidores de qualquer local, independente da localidade do jogador e da origem do jogo.

42. Assim, para que a loteria maranhense seja rentável, mantenha-se no logo prazo e atraia consumidores, deve ser competitiva, oferecendo jogos atrativos, com a mais recente tecnologia. Caso contrário, será engolida pelo mercado.

43. Verifica-se, portanto, que o credenciamento não pode ser utilizado na concessão de serviços lotéricos pois inviabiliza a competição, que é uma característica do serviço de loteria.

44. Ante o exposto, não restou demonstrado pela 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. Os serviços lotéricos, objetos da concessão, também não se enquadram na inviabilidade de competição.

### III - PEDIDOS

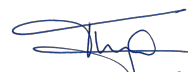
45. Por toda argumentação ora trazida, e a SG requerem seja esta Impugnação devidamente recebida e processada e, afinal, seja provida, para que seja determinada a suspensão do Edital e sua conseqüente alteração para se adequar às normas da legislação específica de regência dos serviços públicos, em especial às Leis Federais nºs 8.666/1993 e 8.987/1995, exigindo prévia licitação para a outorga da concessão a concessionários privados, excluindo-se a possibilidade de credenciamento.

Termos em que,  
Pede deferimento.

De Brasília/DF para São Luís/MA, 23 de dezembro de 2021.



Claudio Coelho de Souza Timm  
OAB/DF nº 16.885



Thayane Costa Geraldo Bordallo  
OAB/DF nº 49.876