

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, este processo de desestatização cuida do acompanhamento da outorga de concessão do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva (Lotex), conhecida popularmente como “Raspadinha”, instituído pela Lei 13.155/2016 e incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) por meio do Decreto 9.155/2017.

2. A presente instrução tem por objetivo verificar as alterações ocorridas no primeiro estágio da IN-TCU 27/1998 (art. 7º, inciso I), avaliado anteriormente pelo Acórdão 514/2018-TCU-Plenário, de minha relatoria. Naquela oportunidade, o Plenário considerou que foram atendidos os requisitos do primeiro estágio da outorga, não tendo sido observada qualquer irregularidade, impropriedade ou não-conformidade relevante que justificasse a paralisação do processo licitatório.

3. Nesse momento processual faz-se um reexame do primeiro estágio dessa desestatização, em razão de alterações feitas na modelagem da concessão, após duas oportunidades em que a disputa foi considerada deserta (25/6/2018 e 27/5/2019), ou seja, sem que tenham sido apresentadas propostas de interessados.

4. Em 11 de setembro de 2019 o BNDES encaminhou ao Tribunal o Of. AEP/DEP1 nº 08/2019, de 2 de setembro de 2019, informando a publicação do novo edital de concessão da Lotex em 30 de agosto de 2019, bem como a documentação pertinente ao segundo estágio (peças 123 e 124), qual seja: a) edital de concessão; b) Manual de procedimentos; c) Minuta do Contrato de Concessão; d) Aviso de publicação do edital no Diário Oficial da União, de 30/8/2019; e) Aviso de publicação do edital no jornal Estadão, de 30/8/2019.

5. Ao avaliar as alterações propostas pelo poder concedente, a Unidade Técnica propôs considerar que, sob o ponto de vista formal, foram mantidos os requisitos do primeiro estágio da outorga já avaliados anteriormente pelo TCU no Acórdão 514/2018-TCU-Plenário.

6. Adoto como minhas próprias razões de decidir o exame empreendido pela Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinanças), que examinou adequadamente a matéria, sem prejuízo das considerações que passo a fazer sobre as principais alterações realizadas no edital do leilão.

I – Das alterações propostas

7. A primeira alteração diz respeito ao parcelamento do valor de outorga em oito parcelas, sendo a primeira paga no momento da assinatura do contrato, no valor de R\$ 103.041.695,97 e as sete parcelas restantes debitadas anualmente, sendo todos os valores corrigidos pelo IPCA. Esse diferimento do pagamento é o segundo a ser proposto, já que o primeiro parcelou o montante devido em 4 parcelas, quando novamente resultou deserto o leilão.

8. Como não foram modificadas as premissas adotadas na modelagem econômico-financeira, o valor presente líquido do fluxo de caixa do empreendimento, descontado pelo custo médio ponderado de capital, permaneceu igual a zero e, portanto, inalterado.

9. Em relação aos critérios de qualificação técnica, houve uma redução do valor mínimo de faturamento com venda de bilhetes, de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 560 milhões, exigida a arrecadação em período não superior a 12 (doze) meses seguidos. O BNDES justificou essa alteração sob o argumento de que o novo valor representa 20% da arrecadação prevista para a Região Sudeste no momento de maturidade da concessão (ano 5), que é a região mais expressiva em termos populacionais e de renda, sendo considerada uma região “chave” para o sucesso do empreendimento (peça 127, p. 3).

10. Em que pese reconhecer que essa modificação acabou por tornar menos rígida a exigência de habilitação, o que pode concorrer para que o objeto seja operado por um concessionário de menor

know-how, há de se ter em conta que tal medida amplia a competitividade na licitação, sobretudo após um cenário onde houve duas tentativas frustradas de se licitar o objeto em questão. Ademais, como pontuou a SecexFinanças, os riscos operacionais do negócio são de exclusiva responsabilidade da empresa vencedora da licitação, o que pode mitigar, em certa medida, a concretização de riscos advindos do rebaixamento dos critérios de habilitação técnica.

11. A unidade técnica aponta ainda alterações nos seguintes itens: (i) valores das garantias de proposta e de execução do contrato; (ii) ajustes do cálculo de valores de indenização nos casos de encampação, caducidade, rescisão e anulação; (iii) detalhamento sobre o pagamento de prêmios e (iv) atualização dos valores do contrato.

12. O valor da garantia de proposta foi alterado de modo a manter a proporção que representa da parcela da outorga da concessão, passando de R\$ 81,19 milhões (parcela de outorga de R\$ 162,39 milhões) para R\$ 52 milhões (parcela de outorga de R\$ 103,04 milhões). O valor da garantia da execução do contrato, por sua vez, passou de R\$ 28,753 milhões para R\$ 25 milhões.

13. Igualmente, as previsões para cálculo dos valores de indenizações foram adequadas para a nova realidade com o pagamento em oito parcelas.

14. Quanto ao pagamento de prêmios, as alterações foram no sentido de prever: (i) também a necessidade de pagamento de prêmio de aposta virtual na rede bancária; (ii) a possibilidade da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), do Ministério da Economia, regular alterações posteriores quanto à matéria; e (iii) critérios a serem observados para pagamento de prêmios superiores à faixa de isenção do imposto sobre a renda.

15. Em relação aos valores contratuais, foram atualizados com dados mais recentes do IPCA tanto o valor mínimo de outorga (primeira parcela, atualizada para a data de publicação do edital) quanto os valores de ressarcimento devido ao BNDES e os pagamentos à B3, todos como condições prévias à contratação da Lotex.

16. Em decorrência do item 9.4. do Acórdão 514/2018-TCU-Plenário, o novo edital previu a aplicação do disposto no artigo 15, § 4.º, da Lei Federal n.º 8.987/1995 para o tratamento de empate entre duas ou mais propostas (peça 130, p. 37). Não resolvido o caso, escolher-se-á a proposta por sorteio.

17. Feitos esses destaques, as alterações realizadas no edital e no contrato de concessão do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva (Lotex), a meu sentir, estão de acordo com os requisitos do primeiro estágio da outorga previstos no art. 7º, I, 'a', da Instrução Normativa TCU 27/1998 e não representam óbices para o prosseguimento do processo de concessão, razão porque deve ser ratificada a deliberação constante do Acórdão 514/2018-TCU-Plenário.

II – Outras considerações

18. No Voto condutor do Acórdão 514/2018-TCU, quando esta Corte examinou o primeiro estágio dessa desestatização, destaquei o caráter inovador da concessão, bem como da regulação estatal sobre o serviço, ante o monopólio até então exercido pela Caixa Econômica Federal sobre a exploração de loterias. Operar-se-á uma verdadeira abertura da exploração de uma modalidade de loteria a particulares.

19. Nesse sentido teci comentários sobre riscos advindos da fragilidade de um marco regulatório ainda em construção para um serviço público hoje inexistente e que será concedido à iniciativa privada em caráter monopolista – eis que a delegação se dará com caráter de exclusividade –, concorrendo apenas com as demais modalidades de loteria operadas pela Caixa Econômica Federal.

20. Esse é, a meu ver, um tema de extrema relevância, na medida em que não se pode descartar a possibilidade de que a União resolva ampliar o modelo de concessão da Lotex às demais modalidades de concursos de prognósticos e, eventualmente, a outros jogos de azar que venham a ser permitidos no país. A propósito, o Projeto de Lei do 186/2014, que dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo

o território nacional, foi desarquivado na atual legislatura e está aguardando inclusão na Ordem do Dia para ser discutido no Plenário do Senado Federal.

21. A respeito disso, não posso deixar de mencionar a publicação do Decreto 9.327, de 3 de abril de 2018, após a prolação do Acórdão 514/2018-TCU-Plenário. O referido decreto regulamenta a Loteria Exclusiva (Lotex) e traz, no Capítulo III, três artigos relacionados à regulação dessa espécie de loteria, definindo que compete ao Ministério da Fazenda, por meio da SECAP, autorizar, homologar, normatizar, supervisionar e fiscalizar a execução e a exploração da Lotex.

22. Em que pese o referido normativo representar um avanço, ainda me preocupa o elevado risco de prejuízo ao Poder Concedente na hipótese de mora na implantação de mecanismos eficazes de regulamentação e fiscalização técnica e econômico-financeira, seja pela má-qualidade do serviço, seja pelo possível desrespeito a direitos dos usuários, seja pela evasão de receitas a serem direcionadas.

23. Todavia, conforme trecho do Voto condutor, deixo para um momento posterior o exame mais detido a respeito dessa questão:

Considerando a etapa em que se encontra essa concessão, que impactos da futura regulação na concessão poderão ser corrigidos com os mecanismos típicos de reequilíbrio e que haverá novas oportunidades de manifestação nestes autos, aguardarei o encaminhamento da instrução de análise de segundo estágio, quando deverá ser dado cumprimento a meu despacho anterior, promovendo-se análise circunstanciada sobre o desenho do marco regulatório do serviço público de loteria instantânea, à luz dos riscos já apontados e que entendo ainda presentes.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de outubro de 2019.

AROLDO CEDRAZ
Relator