



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Loteria do Estado do Rio de Janeiro  
Presidência

## **RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO**

Processo Administrativo: SEI-150162/000531/2022

Referência: Pregão Presencial nº 001/2022

Objeto: Contratação de empresa para prestar serviço de processamento de pagamento para o serviço público de loterias do Estado do Rio de Janeiro, devendo fornecer soluções por meios eletrônicos.

### **I – DAS PRELIMINARES**

Trata-se de Impugnação apresentada pelas empresas International Gaming Technology Brasil Serviços de Dados Ltda. (“IGT”) e Scientific Games Brasil Ltda. (“SG”), inscritas, respectivamente, no CNPJ sob número 37.463.408/0001-00 e 11.758.683/0001-67, através do e-mail encaminhado por seus advogados às 22:28h do dia 20 de dezembro de 2022.

Cumprir observar que nos termos do item 1.4 do Edital:

“1.4. Os interessados poderão obter maiores esclarecimentos ou dirimir suas dúvidas acerca do objeto deste edital ou interpretação de qualquer de seus dispositivos, por escrito, até 02 (dois) dias úteis anteriores à data do início da licitação, no seguinte endereço: Rua Sete de Setembro, 170 - Centro - Rio de Janeiro - RJ de 09:00 horas até 18:00. horas, ou por meio do telefone n.º 2332-6440”

Tendo em vista que o certame está previsto para abertura em 23 de dezembro de 2022, a interposição foi tempestiva, esta Pregoeira recebeu a impugnação para proceder à análise de mérito.

### **II - DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO E DOS PEDIDOS**

#### **II.A- DA ESCOLHA DO PREGÃO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO**

Em breve síntese, a impugnante alega que o objeto do Edital, qual seja o serviço de processamento de pagamento para o serviço público de loterias, não pode ser considerado serviço comum.

Afirma em suas alegações que o almejado serviço licitado é altamente complexo e especializado, que exige a observância de diversas peculiaridades, que não podem ser aferidas e avaliadas no modelo licitatório de pregão, senão vejamos:

“(…)o serviço de processamento de pagamento para o serviço público de loteria não pode ser classificado como serviço comum, e, por isso, não pode ser objeto de pregão.”

A impugnante traz à baila a extensão do Edital e o detalhamento das especificações técnicas contidas no Termo de Referência.

Após sua exposição, em linhas gerais, a Impugnante requer anulação do Edital de Licitação do Pregão Presencial nº 001/2022.

## **II.B- DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO MAIOR PREÇO**

Em suas alegações, quanto ao critério de julgamento de propostas, a impugnante afirma ser inegável a contrariedade da exigência legal ao ser definido no Edital em comento o critério maior oferta como critério para seleção da proposta vencedora.

Alega também que:

"Partindo do pressuposto de que o pregão é um modelo de licitação utilizado pela Administração Pública para adquirir bens e serviços comuns pelo menor preço, o pregão não deve objetivar geração de nenhuma receita, muito menos se preocupar com a seleção da proposta que gerar maior receita para o ente público contratante."

Por fim, a licitante conclui que:

"(…)o edital subverte a natureza jurídica da modalidade licitatória de pregão, ao dispor que a seleção será por maior receita, quando a lei taxativamente determina que deve ser por menor preço, e ao prever o pregão como seleção de prestador de serviço em um contrato de receita, ao invés de um contrato exclusivamente de despesa."

Assim, solicita a impugnante a anulação do Edital de Licitação do Pregão Presencial nº 001/2022.

Diante do exposto, passamos aos entendimentos.

## **III - DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES**

Preliminarmente, cumpre destacar que o objetivo primário das licitações públicas é assegurar a proposta mais vantajosa, observando os princípios que regem a Administração, descritos no artigo 37 da Constituição Federal, e ainda, no artigo 3º, caput da Lei nº 8.666/1993, como segue:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

No que tange à aplicabilidade do pregão aos serviços de processamento de pagamento nos

serviços públicos lotéricos em virtude do objeto não ser caracterizado como serviço comum, passaremos à análise.

A impugnação ora apresentada em suas razões elenca o art. 1º da Lei Federal nº 10.520, que assim disciplina: “consideram-se bens e serviços comuns, para fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade **possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais** no mercado” (grifo nosso).

Ou seja, os bens comuns são aqueles que integram um gênero uniforme, cuja descrição é encontrada na prática do mercado.

No mesmo sentido Marçal Justen Filho, em suas lições ensina que o bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço.

Ademais, ainda que em um primeiro momento o objeto da licitação possa indicar certa complexidade, não há óbices para que sejam enquadrados como serviços comuns, uma vez que estão pautados em especificações usuais de mercado e são detentores de padrões definidos no edital.

O simples fato de os documentos orientadores do procedimento licitatório terem 10, 20, 30, 40, ou qualquer outro número de páginas, não pode ser critério para definir a complexidade do objeto que se busca licitar e muito menos ainda para desconstituir a natureza de bem ou serviço comum daquele objeto. Isto sem olvidar que os itens citados pela Impugnante como "usuais em licitações de alta complexidade" (a saber Requisitos para Habilitação, Qualificação Econômico-Financeira, Qualificação Técnica) são exigências constantes de todo e qualquer pregão.

Pela legislação atual, qualquer meio de pagamento é capaz de prestar os serviços previstos no Termo de Referência.

Das normas atualmente vigentes, chamamos atenção para a Lei 12.865 que a partir de seu art. 6º, estabelece as regras básicas sobre arranjos de pagamento.

Em seu papel regulamentador, o Banco Central do Brasil editou a Resolução nº 80/2021, a Resolução nº96/2021 e a Resolução nº150/2021, revogando a Circular nº 3682, Circular nº3680, Circular nº3705, que determinavam regras, parâmetros e procedimentos para todas as empresas que quisessem operar com Meio de Pagamento/ Arranjo de Pagamento no Brasil.

Toda essa atualização das Normas facilitou o acesso das empresas interessadas em atuar no setor, e conseqüentemente, aumentou a competitividade e qualidade do serviço disponibilizado ao público como podemos observar nas fontes de informações abaixo:

<https://epocanegocios.globo.com/Futuro-do-Dinheiro/noticia/2022/08/brasil-tera-184-milhoes-de-contas-digitais-abertas-ate-o-fim-do-ano.html>

[https://cultura.uol.com.br/noticias/52441\\_adesao-aos-bancos-digitais-cresce-no-brasil-aponta-pesquisa.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/52441_adesao-aos-bancos-digitais-cresce-no-brasil-aponta-pesquisa.html)

Para além disso, o Tribunal de Contas da União manifestou-se acerca da definição de bens e serviços comuns, através do Acórdão 1114/2006. Inicialmente, ao verificar a lista do Anexo do Decreto 3.555/2000, o Tribunal destacou que o rol não é exaustivo. O Ministro Relator, em sua decisão, citando diversos autores, disciplinou **que bem comum nada tem a ver com complexidade do bem a ser adquirido e sim com o produto comumente encontrado no mercado:**

"(...) o objeto comum para fins de cabimento da licitação por pregão não é mero sinônimo de simples, padronizado e de aquisição rotineira. Bens e serviços com tais características estão incluídos na categoria de comuns da Lei nº 10.520/2002, mas não só. Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser contratados por meio do pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvidas seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital."

Deste modo, resta demonstrado que o serviço, apesar de complexo, é comum, enquadrando-se na modalidade pregão, devido às normas e padrões claros, definidos e atualizados pelo Banco Central do Brasil.

Quanto ao critério de julgamento das propostas, por mais um turno, destacamos que o principal objetivo de um procedimento licitatório é selecionar a proposta mais vantajosa para Administração.

O pregão na forma como utilizado no presente caso é denominado Pregão Negativo, que nada mais é do que o nome dado pela doutrina aos pregões que utilizam o maior lance ou o maior desconto como critério de julgamento. Eles recebem o apelido de "negativos", pois invertem a lógica tradicional da modalidade: a busca por lances cada vez menores ao longo da sessão pública.

Entre exemplos já reconhecidos pelos Tribunais de Contas, está a contratação do serviço de gerenciamento de folhas de pagamento ou fornecimento de vale-refeição. Nesses casos, fixados os critérios pela Administração, o licitante que "pagar mais" vence a licitação e firma o contrato administrativo.

No Estado do Rio de Janeiro, igual critério foi adotado no certame cujo objeto era a contratação de instituição financeira para a prestação de serviços bancários, incluindo o pagamento da folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas da administração direta e indireta do Poder Executivo, bem como o pagamento de fornecedores do Estado, e ainda, a centralização da arrecadação das receitas estaduais no âmbito do Poder Executivo, pelo prazo de 60 (sessenta) meses, no âmbito do Edital de Pregão Presencial nº 001/2017, já analisado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro nos autos do processo TCE-RJ nº 103.913-2/2017.

A utilização de tais critérios em nada fere a legislação de regência do pregão. É que os critérios menor preço, maior lance ou maior desconto, em última instância, possuem a mesma natureza e todos buscam a obtenção do melhor preço para a Administração. Por essa razão, justifica-se a adoção de interpretação sistêmica em detrimento do atendimento da literalidade da norma.

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União no Acórdão 478/2016- Plenário, indicando que a licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento maior oferta, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto em lei, mas, sim, a utilização do instrumento legal pertinente aos objetivos da Administração, conforme se destaca:

"A legislação sobre contratações públicas volta-se essencialmente para os contratos que geram dispêndios, ou seja, contratos de aquisição de bens e serviços, havendo pouca disciplina sobre os

ajustes que geram receitas para a Administração Pública.

**Daí por que, em se tratando de contratos de geração de receita, a utilização da legislação em vigor não prescinde da analogia.**

No caso concreto, a licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento na maior oferta, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração.

(...)

**É desnecessário repetir aqui, novamente, as inúmeras vantagens comparativas da modalidade pregão para a Administração Pública em termos de proporcionar maior eficiência, transparência e competitividade.**

(...)

**A adoção do critério de julgamento pela maior oferta, em lances sucessivos, nada mais é que a adequada aplicação da lei ao caso concreto, ajustando-a à natureza do objeto do certame, restando assegurada a escolha da proposta mais vantajosa que, conjuntamente com a isonomia de todos os interessados, constituem as finalidades primeiras de todo procedimento licitatório.”**

(grifos acrescidos)

Acórdão 478/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

A construção argumentativa apresentada pela Impugnante pretende alijar totalmente a Administração de suas prerrogativas e poderes, determinando que o pregão só poderia ser utilizado para realizações de despesas, em franco detrimento do interesse público.

Por fim, vale transcrever as palavras do professor Joel Niebuhr que, ao tratar do tema, assim concluindo:

"A Administração Pública padece porque não incentiva a criatividade, a busca de soluções que satisfaçam o interesse público. É preciso fomentar a criatividade, tudo sempre com amparo na ordem jurídica. O pregão negativo é exemplo disto, de ousadia, de criatividade, visando o melhor para a Administração Pública, sem violentar qualquer princípio jurídico."

Deste modo, resta demonstrada a viabilidade da adoção do critério de julgamento “maior lance ou oferta”, não assistindo razão à Impugnante quanto a pretensão de anulação do certame sob o argumento de que o Edital subverteria a natureza jurídica da modalidade licitatória de pregão, ao dispor que a seleção será pelo critério de maior oferta, pelos fatos acima demonstrados.

#### **IV – DA DECISÃO**

Isto posto, conhecemos a impugnação apresentadas pelas empresas International Gaming Technology Brasil Serviços de Dados Ltda. (“IGT”) e da Scientific Games Brasil Ltda. (“SG”), negando-lhe provimento quanto ao mérito, nos termos da legislação pertinente e das manifestações dos autos.

Arinete Machado

Pregoeira

Hazenclever Lopes Cançado

Presidente

Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 2022



Documento assinado eletronicamente por **Hazenclever Lopes Caçado, Presidente**, em 21/12/2022, às 21:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Arinete Mattos de Souza, Contadora**, em 21/12/2022, às 22:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **44618395** e o código CRC **5BC28A41**.

---

Referência: Processo nº SEI-150162/000531/2022

SEI nº 44618395

Rua Sete de Setembro,, 170 - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20050-002  
Telefone: