

DEPARTAMENTO DO SERVIÇO EXTERIOR - MRE

Estudo Técnico Preliminar 2/2026**1. Informações Básicas**

Número do processo: 09044.000002/2025-23

2. Descrição da necessidade

2.1 Este Estudo Técnico Preliminar visa a analisar a viabilidade técnica e econômica, bem como fornecer informações relevantes para subsidiar o processo de contratação de serviço, cujo objeto é a consultoria especializada para atualização de estudo técnico para suporte organizacional da atividade de transporte internacional de bagagem desacompanhada dos servidores do Serviço Exterior Brasileiro.

2.2 O Ministério das Relações Exteriores (MRE) possui 228 (duzentos e vinte e oito) Postos no Exterior, segundo levantamento da Coordenação-Geral de Gestão e Governança, atualizado em 25 de novembro de 2025. Em consonância com as diretrizes do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, o MRE é responsável pelo reposicionamento internacional do Brasil após período de retração de sua projeção diplomática, de modo a promover os valores e interesses do País, apoiar a consecução dos objetivos do PPA 2024-2027 como um todo, e prestar assistência a um número crescente de brasileiras e brasileiros no exterior – em contexto político e econômico global complexo. A lotação e funcionamento adequados desses Postos é essencial para o desempenho das funções institucionais do MRE.

2.3 Para isso, o MRE realiza 2 (dois) mecanismos de remoção anualmente, removendo servidores do Brasil para o Exterior, do Exterior para o Brasil e entre Postos no Exterior. No primeiro semestre de 2024, foram 266 servidores removidos e 247 foram removidos no segundo semestre de 2023. Esses servidores possuem o direito ao transporte internacional de bagagem, nos termos dos artigos 28, 29 e 31 da Lei 5.809, de 10 de outubro de 1972 e do artigo 26 do Decreto 71.733, de 18 de janeiro de 1973.

2.4 Uma vez que os Postos estão distribuídos em todo o mundo, é necessário observar os princípios da eficiência e da economicidade, bem como os demais princípios listados no artigo 5º da Lei 14.133/2021, na contratação das empresas que farão o transporte dos servidores, tendo em vista que se trata de serviço indispensável ao Ministério e de elevado valor de contratação.

2.5 Entre 2003 e 2007 realizou-se estudo, em uso até a presente data, que estruturou os fluxos e processos logísticos empregados para licitar e contratar serviços de transporte de bagagens do MRE. O extensivo estudo organizou o objeto da licitação em 6 itens, os quais correspondem a blocos geográficos de cidades, a nível global.

2.6 Em consonância com o artigo 11º da Lei 14.133/2021, este Ministério propõe a atualização do estudo de forma a garantir que os processos licitatórios a partir dele organizados, bem como os contratos a que dão origem, resultem na contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

2.7 Desde o fim do estudo, verificou-se transformação da cadeia logística global e das linhas de frete marítimo, impulsionada pelo acentuado crescimento das economias asiáticas e sob o ainda recente impacto da pandemia de Covid-19. A aplicação de sanções internacionais e o efeito de conflitos em pontos de grande circulação de mercadorias, como o Estreito de Ormuz, na região do Golfo Pérsico, também afetam os prazos de entrega e até mesmo as rotas internacionais de transporte de cargas.

2.8 À título de ilustração mencione-se o surgimento de novas rotas marítimas em resposta a mudanças econômicas e climáticas, como a Rota Marítima do Norte (<https://www.weforum.org/agenda/2020/02/ice-melting-arctic-transport-route-industry/> acessado em 15/10/2024 as 17:00) e a Passagem do Noroeste, que conecta o Oceano Atlântico ao Pacífico através das águas do norte do Canadá (<https://www.sciencedaily.com/releases/2022/06/220620152119.htm> acessado em 15/10/2024 as 17:00).

2.9 Adicionalmente, o saber produzido pela gestão e fiscalização dos contratos de bagagem desde 2007 permitiu elaborar novas indagações e demandas cujas respostas podem tornar mais eficiente a contratação, a gestão e a fiscalização dos serviços de transporte de bagagem sob responsabilidade deste Ministério, iniciativa consonante com os princípios elencados no artigo 5º da Lei 14.133/2021 e legislação e marcos normativos sobre a matéria. As indagações concretas a serem abordadas e respondidas pelo serviço de consultoria estão detalhadas na Seção 4 (**Descrição dos requisitos de contratação**) deste Estudo Técnico Preliminar.

2.10 A presente contratação, destinada a atualizar o estudo realizado entre 2003 e 2007, atende a duas recomendações, feitas pela Secretaria de Controle Interno (CISSET) do MRE, no “Relatório Preliminar de Auditoria Operacional” nº 24/2023, de 28 de fevereiro de 2024; e pela Consultoria Jurídica Junto ao Ministério das Relações Exteriores (CONJUR-MRE/CGU/AGU), no Parecer Conjur nº 97, de 23 de junho de 2020, onde se “recomenda a avaliação, pela Administração, da atualidade do mencionado estudo, realizado em 2003, e a eventual adequação da continuidade da sua utilização.”

2.11 Cumpre acrescentar que a contratação de um novo serviço de consultoria também atende ao Objetivo Estratégico nº 08 do Planejamento Estratégico Institucional do MRE (PEI-MRE) 2020-2023, que visa “Aprimorar práticas de governança, gestão e transparência”. Segundo o PEI-MRE: “O aprimoramento do modelo diplomático de gestão visa promover a transparência da gestão administrativa, bem como a eficiência, eficácia e a efetividade institucional, buscando equilíbrio da distribuição de recursos, rigor na prestação de contas e modernização de práticas e métodos de trabalho.” Dessa maneira, a atualização do estudo seria um instrumento para permitir um melhor emprego dos recursos públicos, melhorando a eficiência, eficácia e efetividade institucionais do MRE.

2.12 A presente contratação está alinhada ao Plano Estratégico Institucional do MRE (PEI-MRE 2024-2027), mormente no que tange aos macroprocessos de gestão e de apoio, os quais constam na versão completa da cadeia de valor do MRE, anexa ao referido plano.

3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
Departamento do Serviço Exterior	Clarissa Souza Della Nina
Divisão de Pagamentos	Natália Shimada

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

4.1 O serviço de consultoria a ser contratado deverá elaborar e aplicar metodologia para atualizar o estudo realizado entre 2003 e 2007 pela Fundação Instituto de Administração sobre transporte internacional de bagagens, que subsidiará as contratações públicas do serviço sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, abordando os tópicos indicados nesta seção.

4.2 Ao elaborar respostas aos itens indicados nesta seção, a contratada deverá propor soluções passíveis de efetiva implementação por esta Administração à luz dos princípios elencados no artigo 5º da Lei 14.133/2021, dos objetivos das contratações públicas explicitados pelo artigo 3º da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, bem como de demais instrumentos normativos vigentes sobre a matéria.

4.3 As respostas do trabalho de consultoria a ser elaborado devem indicar soluções efetivamente disponíveis no mercado, que possam atender às demandas formuladas a seguir, em consonância com o arcabouço normativo indicado na seção 5.

4.4 A contratação de consultoria de gestão na Administração visa o apoio e o aprimoramento das atividades desempenhadas pelo Departamento do Serviço Exterior na contratação, gestão e fiscalização dos serviços previstos nos artigos 28, 29 e 31 da Lei 5.809, de 10 de outubro de 1972 e do artigo 26 do Decreto 71.733, de 18 de janeiro de 1973:

Lei 5.809, de 10 de outubro de 1972.

Art 28. O servidor designado para serviço no exterior tem direito a transporte por conta do Estado.

Parágrafo único. O transporte compreende a passagem e, conforme o caso, translação da bagagem do servidor e dos dependentes que o acompanhem.

Art 29. O transporte é assegurado na forma e condições que se seguem:

I - passagem via aérea, para o servidor e seus dependentes, e translação da bagagem, quando designado para:

a) missão permanente ou missão transitória de duração superior a 6 (seis) meses, com mudança de sede; e

b) missão transitória, com mudança de sede, de duração inferior a 6 (seis) meses e igual ou superior a 3 (três) meses, com dependentes;

II - passagem via aérea para o servidor, sua esposa e dependentes menores quando for designado para o exercício, em caráter provisório, de missão considerada permanente e cuja duração seja superior a 30 (trinta) dias; e

III - passagem via aérea para o servidor, quando designado para:

- a) missão transitória, com mudança de sede, de duração inferior a 6 (seis) meses e igual ou superior a 3 (três) meses, sem dependentes;*
- b) missão transitória, sem mudança de sede e de duração igual ou superior a 3 (três) meses;*
- c) missão transitória, com ou sem mudança da sede, de duração inferior a 3 (três) meses; e*
- d) missão eventual.*

§ 1º O transporte é assegurado, ainda, na forma e condições que se seguem:

- a) Revogado;*
- b) anualmente, no período mais longo de férias escolares, passagens via aérea que possibilitem aos dependentes reunirem-se à família na sede no exterior onde o servidor se encontrar em missão permanente ou transitória, quando estiver amparado pelo § 1º do artigo 21;*
- c) passagem via aérea, para o servidor e seus dependentes, quando:*
 - 1) em área de condições peculiares, tiver direito, na forma da legislação aplicável, à vinda periódica ao Brasil; e*
 - 2) diplomata da classe final ou semifinal da carreira, vier ao Brasil em gozo de férias extraordinárias;*
- d) 2 (duas) passagens via aérea, quando a sede no exterior não dispuser de assistência médico-hospitalar apropriada e, comprovadamente, dela necessitar, em caráter urgente, o servidor ou seus dependentes;*
- e) passagens via aérea para o servidor, quando chamado a serviço ao Brasil;*
- f) passagem aérea para o regresso antecipado de dependente; e*
- g) excepcionalmente, em caso de situação de grave instabilidade pública ou de catástrofe natural, passagens aéreas para o servidor e seus dependentes, assim como a translação da bagagem, na forma da regulamentação desta Lei.*

§ 2º Caso seja necessário utilizar transporte diferente do aéreo, no todo ou em parte, para alcançar o local de destino, são fornecidas as correspondentes passagens por ferrovia, rodovia ou aquavia.

§ 3º No caso da letra a, do item I, o servidor pode optar por outro meio de transporte, desde que o valor das passagens não ultrapasse o das por via aérea.

§ 4º O transporte só é assegurado àqueles que constarem dos assentamentos funcionais do servidor.

§ 5º Falecendo o servidor, os dependentes a que se refere o parágrafo anterior fazem jus a transporte para regresso ao Brasil, na forma da regulamentação desta lei.

(...)

Art 31. O Ministério a que pertence o servidor designado para missão no exterior providencia as passagens e translação da bagagem:

I - de ida e de volta, com pagamento em moeda nacional, se a missão é de duração igual ou inferior a 6 (seis) meses;

II - de ida, com pagamento em moeda nacional, e de volta, em moeda estrangeira, se a missão é de duração superior a 6 (seis) meses;

III - com pagamento em moeda estrangeira, quando já se encontra o servidor em outra missão no exterior.

Art. 26. O transporte do servidor nomeado ou designado para servir no exterior e, quando couber, de seus dependentes, empregado doméstico e bagagem é providenciado pelo Ministério ou órgão responsável pelo deslocamento, nas condições estabelecidas neste Capítulo.

4.5 Escopo e metodologia mínima

A contratada deverá adotar metodologia independente, fundamentada e objetiva, compreendendo:

- i. levantamento e análise de dados históricos (volumes, custos, prazos, sinistros, taxas e acessórias);
- ii. entrevistas/oficinas com áreas do MRE;
- iii. mapeamento de mercado e riscos (capacidade, certificações, sanções, rotas);
- iv. modelagem e simulação de cenários (blocos versus item único; centralização versus descentralização; indexadores);
- v. desenho de instrumentos (TR, minutas, planilhas, matriz de riscos, Acordos de Nível de Serviço e Indicadores de Desempenho);
- vi. validação e transferência de conhecimento.

4.6 Entregáveis obrigatórios

- a) Relatório Diagnóstico técnicooperacional e econômicofinanceiro;
- b) Análise de Mercado (fornecedores, capacidades, riscos, *compliance*, certificações);
- c) Estudo de Modelagem (cenários com custos, riscos e concorrência: blocos versus item único; centralização versus descentralização);
- d) Plano de Indicadores de Desempenho, Acordos de Nível de Serviço e Matriz de Riscos para Brasil Exterior e Exterior Exterior;
- e) Minuta de Termo de Referência/Projeto Básico e Minuta de Contrato com cláusulas de desempenho, regras de reajuste, seguros, responsabilidade e integridade;
- f) Planilha de formação e atualização de preços (com regras de indexação e limites);
- g) Fluxos e checklists de planejamento, gestão e fiscalização;
- h) Plano de Transição e Continuidade entre contratos (sincronização de blocos);
- i) Relatório de Sustentabilidade com critérios, custos e métricas de verificação;
- j) Treinamento (material didático + oficina) e Relatório de Lições Aprendidas;
- k) Apoio à fase externa da licitação subsequente, incluindo minutas e subsídios técnicos para respostas a questionamentos e pedidos de esclarecimento, análises de impugnações e recursos administrativos e subsídios técnicos para eventuais questionamentos judiciais, em articulação com as áreas competentes do MRE.

4.7 Requisitos analíticos e propositivos que condicionarão contratações futuras

4.7.1 Divisão de cidades e blocos regionais BrasilExterior

Avaliação independente da eficácia da atual divisão em blocos geográficos e posicionamento sobre manutenção, reformulação ou extinção dos blocos com substituição por item único. Entregáveis: estudo comparativo com simulações de custo total, risco, concorrência e resiliência; recomendação técnica fundamentada; regra de adjudicação e mecanismos de contingência (fornecedor reserva).

4.7.2 Licitações ExteriorExterior: descentralização versus centralização

Avaliar os procedimentos descentralizados e posicionar-se sobre manutenção, centralização com item único ou parcelamento do objeto. Entregáveis: relatório comparativo, proposta de modelo-alvo (centralizado ou híbrido) com fluxos, papéis, Indicadores de Desempenho e Acordos de Nível de Serviço e minutas aderentes.

4.7.3 Inclusão de novos postos em contratos vigentes

Elaborar subsídios normativos e operacionais para inclusão de novos postos sem nova licitação que descaracterize a racionalidade logística. Entregáveis: cláusulas e condições objetivas, procedimento padrão e minutas de termo aditivo/adesão.

4.7.4 Unificação dos blocos G, H e I

Caso mantidos os blocos, propor cronograma de unificação dos atuais blocos G, H e I na nova divisão, considerando vigências distintas. Entregáveis: plano de sincronização, análise de risco de descontinuidade e minutas de ajustes contratuais.

4.7.5 Responsabilidade subsidiária por falhas no seguro

Pronunciar-se sobre a possibilidade de responsabilidade subsidiária das contratadas por indenização ao servidor diante de recusa ou falhas na contratação do seguro, inclusive em regiões de conflito ou desastre. Entregáveis: parecer técnicojurídico, cláusulas sugeridas, fluxo de gestão de sinistros.

4.7.6 Aprimoramento dos parâmetros de contratação de seguros

Propor medidas, fluxos e processos para aperfeiçoar a contratação e gestão de seguros pelas empresas. Entregáveis: especificação técnica da cobertura (ex.: ICC-A), métricas e evidências exigidas, fluxo de fiscalização e modelos de relatório.

4.7.7 Critérios de habilitação dos licitantes

Propor critérios objetivos de habilitação que assegurem capacidade operacional, técnica e de *compliance*. Entregáveis: requisitos de capacidade técnica, certificações recomendadas, exigências de integridade e proteção de dados.

4.7.8 Soluções alternativas para destinos de alto risco

Investigar e propor alternativas ao transporte para postos com conflito ou grave comoção (indenização pecuniária, custeio de armazenagem). Entregáveis: opções com parâmetros de acionamento, minutas normativas/contratuais e fluxo de decisão.

4.7.9 Fiscalização: metodologia, fluxos e processos

Revisar e propor melhorias na metodologia e nos fluxos de fiscalização. Entregáveis: manual de fiscalização (pontos de controle e evidências por marco), painel de Indicadores de Desempenho e modelo de relatórios periódicos, mecanismos de glosa e incentivo.

4.7.10 Sustentabilidade ambiental (IN SLTI/MPOG nº 1/2010)

Propor critérios de sustentabilidade, método de implementação e fiscalização e estimativa de custos. Entregáveis: critérios (embalagens sustentáveis, logística reversa, emissões), indicadores de verificação e cláusulas contratuais com planilha de custos.

4.7.11 Memória de cálculo – limites de bagagem

Sugerir atualizações à memória de cálculo dos limites de bagagem. Entregáveis: estudo técnico, proposta de nova memória e impacto orçamentário com regras de transição.

4.7.12 Metodologia de cálculo – valores pagos às empresas

Revisar a metodologia de formação de preços e pagamento, incluindo acessórias padronizadas, indexação (combustíveis, câmbio, inflação internacional) e limites de repasse. Entregáveis: planilha de preços (com fórmulas), política de reajuste e normas para custos extraordinários.

4.7.13 Matriz de riscos atualizada (BrasilExterior e ExteriorExterior)

Elaborar matriz de riscos abrangente cobrindo cadeia logística, regulatório/aduaneiro, geopolítico, sanções, câmbio/combustíveis, sinistros e continuidade, integrada a cláusulas contratuais e Acordos de Nível de Serviço.

4.7.14 Prazos máximos de entrega (pós-pandemia e tensões internacionais)

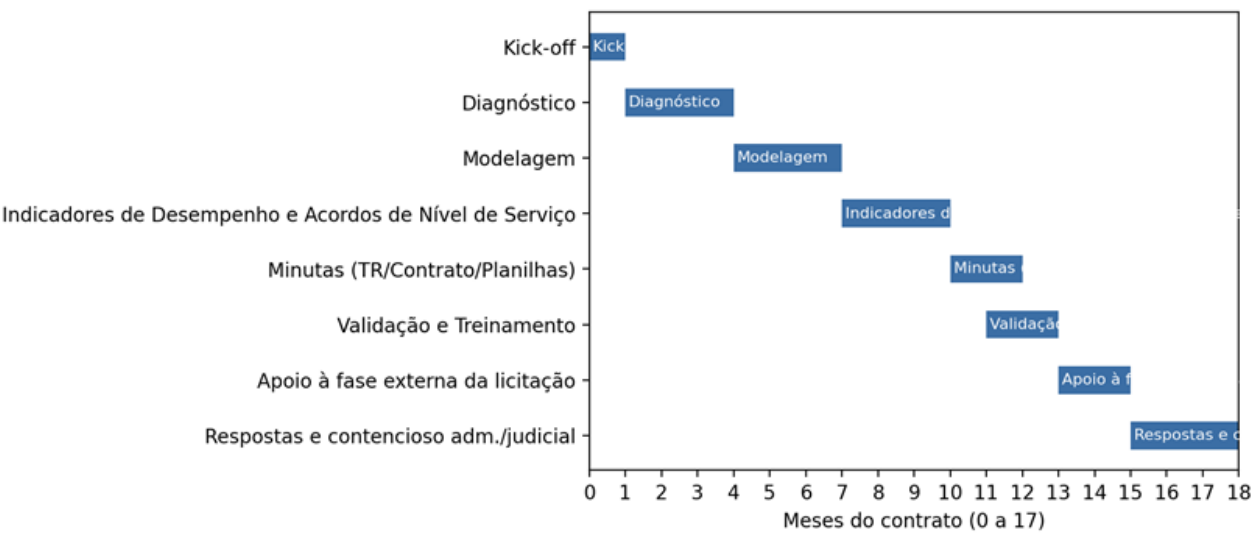
Revisar e propor prazos máximos portaaporta por rota/lote, com regras de exceção e mecanismos de glosa /incentivo vinculados ao desempenho por rota.

4.8 Requisitos de qualificação da contratada

Experiência comprovada por atestados em projetos similares (setor público/IOs/diplomático), incluindo modelagem de contratação por lotes/itens, planilhas de preços e Indicadores de Desempenho. Equipe multidisciplinar (logística internacional, comércio exterior/aduana, análise de dados, jurídico público/*procurement*, seguros, *compliance*/sanções, sustentabilidade). Conhecimento setorial (FIDI/FAIM, IAM, seguros ICCA, ISO 9001, ISO 27001, LGPD). Independência e ausência de conflitos de interesse.

4.9 Plano de trabalho, cronograma e prazo

O prazo total da contratação será de 18 (dezoito) meses, contemplando: (i) elaboração do estudo técnico e propostas (12 meses); e (ii) apoio à fase externa da licitação subsequente (6 meses), com planejamento e acompanhamento do certame, elaboração de respostas a questionamentos e pedidos de esclarecimento, suporte na análise de impugnações e recursos administrativos e subsídios técnicos para eventuais questionamentos judiciais, em articulação com as áreas competentes do MRE.



4.10 Requisitos de dados, confidencialidade e LGPD

A contratada deverá firmar termo de confidencialidade e apresentar plano de proteção de dados, contemplando minimização, bases legais, armazenamento seguro, controle de acesso, compartilhamento internacional, retenção e descarte, com trilhas de auditoria.

4.11 Governança do contrato

Comitê de acompanhamento (MRE/contratada) com reuniões quinzenais e reuniões trimestrais de revisão. Manutenção de atas, registro de riscos e gestão de mudanças. Na etapa de apoio à licitação, incluir rito específico para validação de respostas e peças, bem como coordenação com as áreas jurídica e demandante.

4.12 Aceitação e critérios de qualidade

Entregáveis aceitos quando atenderem a todos os requisitos, trouxerem dados, premissas e fontes explícitas, apresentarem análises comparativas e recomendações operacionais e forem validados em workshop de encerramento. Indicadores de Desempenho e Acordos de Nível de Serviço deverão ser auditáveis e reproduzíveis.

4.13 Propriedade intelectual

Todos os produtos e modelos desenvolvidos serão de propriedade do MRE, com direito de uso, modificação e reprodução.

4.14 Disposições finais

A contratada deverá assegurar transferência de conhecimento por meio de oficina e materiais de referência (manuais, *checklists*, modelos de planilha e relatórios). Quaisquer ajustes metodológicos deverão ser previamente acordados e formalizados em ata.

Não será permitida a participação de sociedade cooperativa, considerando a vedação contida no Art. 10 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017, dado que a gestão do serviço deve ser compartilhada, o que não coaduna com o objeto da contratação.

Não será admitida a subcontratação do objeto contratual, uma vez que a própria natureza da contratação exige capacidade técnica específica, sendo critério de julgamento desta contratação tanto a qualidade técnica da proposta quanto o preço ofertado pela empresa. Desta forma, a contratação aqui disposta não admite a terceirização ou delegação da mesma a outrem. Não é cabível de subcontratação, terceirização ou qualquer forma de delegação a outra pessoa física ou jurídica.

Não será exigida instalação de escritório em Brasília, DF para a execução dos serviços.

5. Normativas que disciplinam o serviço

5.1 Os seguintes normativos aplicam-se à visada contratação:

- **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:** que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.
- **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:** Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013:** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.
- **Lei Complementar nº 123/2006, de 14 de dezembro de 2006:** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.
- **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994:** Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências.
- **Decreto nº 9.507/2018, de 21 de setembro de 2018:** Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.
- **Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022:** Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

- **Instrução Normativa nº 05, de 29 de maio de 2017:** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços.
- **Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022:** Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.
- **Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010:** Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras.
- **Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021:** Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- **Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022:** Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.
- **Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022:** Estabelece regras e diretrizes para o procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
- **Instrução Normativa SEGES/ME nº 75, de 13 de agosto de 2021:** Estabelece regras para a designação e atuação dos fiscais e gestores de contratos nos processos de contratação direta, de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
- **Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018:** estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.
- **Portaria SEGES/ ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021:** dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
- **Pareceres Referenciais da AGU:** naquilo que se aplica a esta contratação.

5.2 Nas contratações públicas faz-se necessário, além da obediência aos preceitos legais, a observação dos Acórdãos e Orientações emanados do Tribunal de Contas da União (TCU), as orientações da Advocacia Geral da União (AGU), e demais órgãos de controle.

5.3 A contratação de obras, serviços, compras e alienações na administração pública, seja ela direta ou indireta de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, está disciplinada na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI. Tais contratações, como determina a referida constituição, deverão ser objeto do devido processo de licitação pública, assegurando a igualdade de condições a todos os concorrentes:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, [CF/88, inciso XXI, art. 37]

5.4 A licitação tem por objetivo tornar isonômica a participação dos interessados e obter a contratação da proposta mais vantajosa ao interesse público, primando sempre pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade e eficiência. Para disciplinar a matéria foi instituída a Lei Federal nº 14.133 de 01 de abril de 2021 que estabelece em seu art. 2º:

Art. 2º Esta Lei aplica-se à:

I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II - compra, inclusive por encomenda;

III - locação;

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;

V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;

VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

5.5 A Lei 14.133/2021 estabeleceu as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes à alienação e concessão de direito real de uso de bens; compra, inclusive por encomenda; locação; concessão e permissão de uso de bens públicos; prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; obras e serviços de arquitetura e engenharia e contratações de tecnologia da informação e de comunicação no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A referida lei ratificou o comando constitucional para a obrigatoriedade de licitação e trouxe as hipóteses em que ela pode ser dispensável ou inexigível.

5.6 O art. 5º da Lei 14.133/2021 estabelece:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

5.7 Os requisitos com alto grau de especificidade da contratação, conforme será detalhado na seção 8, resultam tanto da necessidade em tela (descrita na seção 2) quanto do histórico desta contratação (seção 6). Verificou-se, como será detalhado na seção 7, que inexistia solução padronizada, "de prateleira", amplamente disponível no mercado, e que tampouco há precedentes no Portal de Compras que pudessem emprestar seus parâmetros à contratação em tela.

5.8 O Ministério das Relações Exteriores é a única instituição pública que movimenta servidores entre 228 localidades no exterior, independentemente de serem afetadas por sanções econômicas, guerras civis e catástrofes climáticas. Sua unicidade decorre também do volume de servidores movimentados, acompanhados de seus pertences pessoais, e do regime jurídico especial ao qual estão submetidos. O deslocamento e a atuação dos servidores do Serviço Exterior Brasileiro (SEB) no exterior pauta-se pela Lei 5.809/72, pelo Decreto 71.733/73 e pelas Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e sobre Relações Consulares, ambas internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro (Decretos 56.435 de 8 de junho de 1965 e 61.078 de 26 de julho de 1967). O arcabouço normativo constituído por esses instrumentos regula, inclusive, a movimentação da bagagem desacompanhada dos membros do SEB.

5.9 O elevado grau de especificidade, aliado à complexidade logística do estudo a ser contratado não caracterizam um “serviço comum” e não permitem a adoção simples e imediata de soluções já existentes no mercado, constatação que tem impacto sobre a modalidade de licitação a ser adotada.

5.10 Como forma de entender a complexidade do serviço e realizar *benchmarking* de possíveis soluções para a solução proposta, a DPAG procurou instituições de pesquisa renomadas e conectadas a universidades federais. Identificaram-se, como será descrito na seção 7, mais de uma instituição de pesquisa capaz de realizar o estudo.

5.11 A etapa de planejamento identificou, preliminarmente, três modalidades de contratação que talvez permitissem contratar serviço que atendesse às necessidades descritas na seção 2 deste estudo: (i) diálogo competitivo; (ii) contratação direta por dispensa; (iii) inexigibilidade; e (iv) concorrência.

5.12 Como descrito no item 7.8, foram encontradas diversas fundações de pesquisa capazes de realizar o estudo, razão pela qual não foi atendida a condição de inviabilidade da competição, principal elemento de caracterização da contratação direta por inexigibilidade (Artigo 74 da Lei 14.133/2021).

5.13 O Art. 75 da Lei 14.133/2021 lista todas as hipóteses de dispensa de licitação. A dispensa de licitação ocorre quando a licitação seria viável, mas a Administração Pública opta por não realizar o processo licitatório. Enquanto as hipóteses legais de inexigibilidade são exemplificativas, as hipóteses legais de dispensa são taxativas. Nesse contexto, não foi possível enquadrar o objeto desta contratação em uma das hipóteses legais previstas no Art. 75, não sendo possível, assim, optar pela dispensa de licitação.

5.14 Já em seu Art. 32, a Lei 14.133/2021 traz as hipóteses em que o diálogo competitivo pode ser utilizado:

“Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;"

5.15 Ao decorrer da sessão 8 (Descrição da solução como um todo), são demonstradas as especificações necessárias para a contratação, além da dos critérios técnicos a serem utilizados. Dessa forma, não é possível escolher a modalidade diálogo competitivo para a contratação em tela.

5.16 Nesse contexto, a Equipe de Planejamento optou pela modalidade de Concorrência, conforme previsto no Art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021. Esta modalidade é destinada à contratação de bens e serviços especiais, bem como de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. O inciso XIV do mesmo artigo define serviços especiais como aqueles que, devido à sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos nos termos do inciso XIII do caput, exigindo, portanto, justificativa prévia por parte do contratante.

5.17 Conforme demonstrado no item 5.9 e na seção 4, o estudo sobre o transporte internacional de bagagem dos servidores do Ministério revela que esse serviço não pode ser classificado como comum, uma vez que envolve complexidades inerentes à sua execução. Dessa forma, a natureza do objeto desta contratação enquadra-se no conceito de “serviço especial”.

5.18 Quanto à escolha do critério "técnica e preço" com 70% de valoração da técnica, temos o seguinte:

5.18.1 O art. 37, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 determina que os serviços mencionados nas alíneas “a”, “d” e “h” do art. 6º, inciso XVIII, cujo valor estimado seja superior ao limite legal estabelecido, devem ser contratados por melhor técnica ou técnica e preço, com 70% de valoração da técnica. A alínea “a” abrange estudos técnicos; como o objeto é estudo técnico, a valoração de 70% é obrigatória:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;

Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por:

II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.”

5.18.2 Por ser objeto de natureza intelectual, a vantajosidade depende da qualidade metodológica e da equipe, conforme este estudo preliminar (Seções 4.5, 4.6 e 4.9). A jurisprudência do TCU exige motivação explícita dos fatores de ponderação e análise de impactos para evitar privilegiamento indevido ou desbalanceamento entre técnica e preço.

5.18.3 A equipe de planejamento da licitação, no item 8.6 deste ETP, determinou as entregas mínimas da concorrência. Dessa forma, as propostas e cronogramas a serem enviados pelas empresas devem cumprir as exigências estabelecidas.

6. Análise das contratações anteriores

6.1 A Fundação Instituto de Administração (FIA), inscrita sob o CNPJ 44.315.919/0001-40, foi contratada por este Ministério para estudo amplo e acompanhamento dos fluxos e processos logísticos de transporte de bagagem dos servidores do Serviço Exterior Brasileiro, entre 2003 e 2007. O abrangente estudo elaborado ao longo desses quatro anos resultou em estrutura e práticas de gestão e de fiscalização dos contratos de transporte de bagagem em vigor até o presente.

6.2 À época, o estudo mobilizou recursos humanos e materiais significativos, havendo a UASG 240009 desembolsado R\$ 5.005.350,00 (dados obtidos no SIAFI) ao longo dos quatro anos. À título de ilustração, recorde-se que, caso aplicado o índice IGP-M entre as datas do primeiro dia útil após o último pagamento realizado à FIA-USP (02/01/2008) e 31/05/2024, teríamos estimativa do valor atual do estudo mencionado, que seria de R\$ 15.053.281,29 (cálculo realizado com calculadora do Banco Central do Brasil, disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>).

6.3 O cálculo acima caracteriza o estudo como bem intangível, de elevado valor. Os processos e fluxos elaborados a partir de sua redação foram enriquecidos pela experiência dos gestores que tiveram sob sua responsabilidade os contratos de transporte de bagagem deste Ministério. O Ministério das Relações Exteriores é o único que movimenta servidores e suas famílias com regularidade e em volume considerável para parcela majoritária dos estados representados na Organização das Nações Unidas. A preservação e atualização desse saber acumulado é de importância estratégica e indispensável ao funcionamento deste Ministério.

6.4 O produto de maior relevo do mencionado estudo consiste na divisão do objeto do processo licitatório dos serviços de transporte de bagagem com origem ou destino no Brasil (“Brasil-Posto”; “Posto-Brasil”) em itens, identificados com letras, cada um correspondendo a um bloco geográfico de cidades, a nível global. Adicionalmente, o estudo recomendou que os transportes de bagagem com origem e destino no exterior (“Posto-Posto”) fossem contratados de maneira descentralizada, sendo o posto na origem responsável pela condução do processo licitatório, bem como pela gestão e fiscalização do contrato resultante.

6.5 Deve-se notar que a prática da contratação subdividida em blocos, iniciada no Pregão nº 24/2003, tem apresentado bons resultados em termos de economia para o MRE. Ao compor os postos em blocos, reduziu-se o número de itens por licitação, o que proporcionou maior disputa entre os transportadores e redundou em redução de preços comparativamente às contratações ocorridas anteriormente. A respeito dessa divisão, o estudo constatou:

O objeto de contratação de serviço de transporte internacional de mudanças do Ministério das Relações Exteriores é composto por aproximadamente 180 destinos de cidades em países distintos e que, portanto, apresentam custos diferenciados. Dessa forma, apesar de se ter um objeto único que é o transporte de mudanças, é necessário que exista a devida diferenciação de forma a obter o preço justo e compatível com o serviço a ser contratado. Contudo, a divisão do objeto em termos de destinos resultaria em elevada quantidade de itens a serem licitados e consequentemente, a diminuição brutal da concorrência. Por exemplo, um possível cenário seria caracterizado por dez empresas que estariam encarregadas cada uma com dezoito cidades de destino, todas praticando preços exorbitantes. Ou seja, o preço mais barato, resultado da licitação, seria o preço já acertado pelas licitantes. A necessidade de ajustar o objeto da licitação de acordo com a característica do mercado tornou-se evidente e imprescindível para o sucesso do processo licitatório e obtenção do potencial de economia analisado.

O edital [de licitação baseado no estudo] traz a lista de todos os postos subdivididos em blocos que resultaram de uma profunda análise quantitativa e qualitativa, baseada em valores históricos de todas as remoções disponíveis do MRE desde 2001 e nos preços praticados em outros órgãos (Ministério da Defesa – Exército Brasileiro e Marinha do Brasil – Comando do 1º Distrito Naval). Assim, para obtenção dos grupos, usou-se vários critérios. O primeiro deles foi a semelhança entre preços unitários (U\$/m³) próximos de tal modo a equalizar o preço a um valor praticado historicamente. Por este critério, postos com características bem distintas podem ser agrupados. Além disso, agrupou-se por localização geográfica e rotas marítimas. Estudou-se as principais rotas marítimas praticadas pelos principais armadores visando uma sinergia no serviço de transporte marítimo. Dessa forma, postos localizados em rotas de passagem foram agrupados a postos de destino; por exemplo, as rotas que servem a Ásia em sua grande maioria passam pelo sul da África e, portanto, foram agrupadas nesse critério. Foi também utilizado como critério o equilíbrio entre os blocos em termos de quantidade de remoções, de forma que cada um desses blocos possuía atratividade semelhante para as empresas que participam do pregão.

6.6 Apesar dos inegáveis benefícios e ganhos de eficiência na licitação, gestão e fiscalização dos contratos de transporte de bagagens decorrentes do estudo realizado entre 2003 e 2007, tem-se verificado crescente necessidade de atualização. Como se depreende do item 4.5, o estudo tem como fundamento a organização de cadeias logísticas globais, práticas vigentes no mercado e o funcionamento deste Ministério.

6.7 Desde 2007, as variáveis mencionadas transformaram-se significativamente. As linhas de frete marítimo, estudadas de modo a compor lotes baseados em blocos regionais que maximizassem as economias de escala e os ganhos de produtividade, foram reorganizadas em decorrência do crescimento de economias asiáticas e da pandemia de Covid-19. O mercado de transporte de bagagens e de seguros introduziu novos produtos e serviços e o Ministério das Relações Exteriores expandiu sua rede de postos no exterior.

6.8 O estudo condiciona a organização do processo licitatório e, conseqüentemente, a realização de serviço essencial ao funcionamento deste Ministério e ao cumprimento de suas funções, elencadas no Planejamento Estratégico Institucional do MRE (PEI-MRE 2020-2023).

6.9 Por conseguinte, sua atualização reveste-se de caráter estratégico e deve ser conduzido em estrita observância ao padrão de excelência das melhores instituições de pesquisa do País. Adicionalmente, sua atualização consiste em manutenção de ativo intangível deste Ministério, cuja preservação contribui ativamente para a consecução de seus objetivos institucionais.

7. Levantamento de Mercado

7.1 No mês de junho/2024, foram realizadas duas pesquisas de preço no Sistema de Pesquisa de Preços do Portal de Compras do Governo Federal - Compras.gov.br - para localizar contratações semelhantes ao objeto deste estudo, em atendimento aos parâmetros previstos nos incisos I e II do art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021. Foram pesquisadas as contratações feitas nos 12 meses anteriores para os serviços “Consultoria / Assessoria - Logística” (CATSER 4103) e “Consultoria e Assessoria – Transporte” (CATSER 18244). As pesquisas constam do Processo 09044.000002/2025-23.

7.2 No levantamento à época, a Equipe concluiu que o objeto deste Estudo mais se encaixa na categoria de serviço “Consultoria / Assessoria - Logística” (CATSER 4103). A pesquisa registrou 32 contratações, e o valor médio obtido pelo cálculo foi de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

7.3 Entretanto, verificou-se que nenhuma das contratações é similar às demandas específicas do MRE. Entre os diferentes objetos de compra, constavam “organização e realização de eventos diversos”, “serviços de despacho aduaneiro e desembaraço alfandegário”, “gerenciamento logístico” e “aquisição de kit dormitório”. Ou seja, os registros disponíveis no sistema oficial referem-se a objetos com escopo, complexidade e conteúdo material significativamente distintos daquele ora pretendido, não havendo aderência mínima que permitisse sua utilização como referência válida para estimativa de preços.

7.4 Uma vez que o objeto do presente estudo prevê a realização de uma consultoria para dar subsídios para uma contratação mais eficiente do transporte internacional de bagagens de servidores, e que não há órgão da Administração Pública que demande esse serviço no volume e alcance exigidos para o MRE, configura-se a unicidade e singularidade dessa contratação.

7.5 O caráter específico de demandas formuladas na seção 8 foge aos parâmetros habituais de contratações públicas de serviços semelhantes e exige, portanto, a elaboração de solução inovadora que atenda às necessidades deste Ministério, em atenção ao artigo 11º da Lei 14.133/2021.

7.6 O aspecto inovador da solução reveste-se de importância particular, tendo em vista a necessidade de conciliar as exigências legais das contratações públicas com as demandas logísticas do amplo processo de transporte de bagagens sob responsabilidade deste Ministério, que deve ser capaz de operar e coordenar, com segurança, fluxos de bens entre 228 postos no exterior, distribuídos em parcela majoritária nos estados nacionais reconhecidos pela Organização das Nações Unidas.

7.7 Acrescente-se a essas ponderações a importância de salvaguardar patrimônio intangível desta instituição, composta pelo estudo original realizado entre 2003 e 2007 e pelo “*know-how*” operacional e técnico a partir dele produzido, e de elevados custos para a Administração Pública, como recordado na seção 6.

7.8 Considerando a natureza singular e multidisciplinar do objeto — que envolve atualização metodológica, modelagem licitatória, análise de riscos, seguros internacionais, logística global e suporte técnico à condução de certame — concluiu-se pela inviabilidade de utilização prioritária dos parâmetros constantes dos incisos I e II do art. 5º da IN nº 65/2021, sob pena de formação de estimativa dissociada da realidade do mercado específico.

7.9 Diante disso, optou-se pela realização de pesquisa direta com fornecedores, nos termos do art. 5º, inciso IV, da IN SEGES/ME nº 65/2021, mediante solicitação formal de cotação encaminhada por e-mail. Nesse contexto foram, inicialmente, selecionadas como potenciais fornecedores as instituições: Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC), registrada no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) sob o número 72.060.999/0001-75; Fundação Getúlio Vargas (FGV), registrada no CNPJ sob o número 33.641.663/0001-44; e Fundação Instituto de Administração (FIA), registrada no CNPJ sob o número 44.315.919/0001-40.

7.10 As entidades escolhidas gozam de elevada reputação intelectual e empregam profissionais vinculados a programas de pós-graduação com elevadas notas na Avaliação Quadrienal de Permanência da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

7.11 Consultaram-se as instituições selecionadas como potenciais fornecedores do serviço a ser contratado, em observância do art. 5º, VI, da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021:

Art. 5º São diretrizes da governança nas contratações públicas:

[...]

VI - aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação;

7.12 As instituições FGV, FIA e COPPETEC foram convidadas a participar de reuniões virtuais individuais com a Equipe de Planejamento de Contratação, em consonância com o previsto no artigo 15º da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021:

Art. 15. Compete ao órgão ou entidade, quanto à interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais:

I - promover regular e transparente diálogo quando da confecção dos estudos técnicos preliminares, de forma a se obterem insumos para a otimização das especificações dos objetos a serem contratados, dos parâmetros de mercado para melhor técnica e custo das contratações, e das obrigações da futura contratada, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

II - observar a devida transparência acerca dos eventos a serem conduzidos na fase da seleção do fornecedor, respeitados os princípios da isonomia e da publicidade;

III - padronizar os procedimentos para a fiscalização contratual, respeitando-se os princípios do devido processo legal e do contraditório quando da apuração de descumprimentos junto a fornecedores; e

IV - estabelecer exigências sempre proporcionais ao objeto a ser contratado, para assegurar que as oportunidades sejam projetadas de modo a incentivar a ampla participação de concorrentes potenciais, incluindo novos entrantes e pequenas e médias empresas.

7.13 A cada um dos participantes das reuniões foram antecipadas as informações contidas nas seções 4 e 8 deste Estudo Técnico Preliminar, de forma a se obterem insumos para a otimização das especificações do objeto a ser contratado.

7.14 No dia 26 de julho de 2024, por meio da plataforma e-Docs, foram encaminhados ofícios às consultorias FGV (e-docs OFÍCIO DPAG - CONTRATOS 200922 - SEI nº 0021067), COPPETEC (e-docs OFÍCIO DPAG - CONTRATOS 200923 - SEI nº 0021070) e FIA-USP (e-docs OFÍCIO DPAG - CONTRATOS 200921 - SEI nº 0021139), solicitando manifestação de interesse para participação no estudo e realização de entrevistas.

7.15 Em 09 de setembro de 2024 a FGV Transporte respondeu ao Ofício informando que não teria interesse em participar da entrevista (SEI nº 0021136). Similarmente, a COPPETEC respondeu, em 14 de agosto, que não seria possível participar devido a indisponibilidade técnica para o estudo (SEI nº 0021139). Apenas a FIA-USP demonstrou interesse em participar das entrevistas.

7.16 Após a entrevista realizada em agosto de 2024 com a única consultoria que demonstrou interesse em participar, os critérios e objetivos do estudo foram refinados, proporcionando maior clareza. Com isso, a Equipe de Planejamento obteve subsídios mais sólidos para conduzir posteriormente uma pesquisa de preços mais detalhada e alinhada aos objetivos do MRE.

7.17 Adicionalmente, foi feito um levantamento de mercado em 26/05/2025, consistindo em realização de pesquisa a fim de identificar potenciais fornecedores, cujo perfil abrangesse empresas que desenvolvem atividades de consultoria, as quais poderiam ser consultadas acerca da realização de estudo técnico e demais atividades necessárias ao atendimento da contratação e aos requisitos estabelecidos para o transporte internacional de bagagem. Foram mapeados 22 fornecedores. Tal levantamento se encontra no documento SEI 0060058 do Processo.

7.18 No mês de maio de 2025 a Divisão de Pagamentos entrou em contato com 29 potenciais prestadores do serviço, todos cadastrados no SICAF com o CATSER 4103 - Consultoria / Assessoria - Logística. A lista de empresas/instituições consultadas e maiores detalhamentos constam no Relatório de pesquisa de preço (SEI 0168178).

7.19 A seleção dos fornecedores consultados observou critérios objetivos e compatíveis com o objeto da contratação, a saber:

I – empresas registradas no SICAF com atuação em consultoria especializada em logística e áreas correlatas;
II – Fundações de Apoio vinculadas a universidades públicas e centros de pesquisa, considerando sua reconhecida atuação na execução de projetos de natureza técnico-científica, inclusive estudos estratégicos para a Administração Pública. Ressalte-se que o estudo atualmente vigente no âmbito do Ministério foi elaborado por instituição dessa natureza, o que reforça a pertinência da consulta a tais entidades.

7.20 A pesquisa de preços foi realizada mediante solicitação formal de cotação, por e-mail, tendo sido obtidas três propostas válidas à época. Três empresas/instituições recusaram formalmente o convite. As demais não responderam aos contatos realizados.

7.21 Em fevereiro de 2026 foi solicitada às empresas/instituições revalidação das propostas de preço. Em análise dos valores cotados para cada uma das 5 entregas previstas na tabela do item 9.1, a pesquisa demonstrou que as empresas/instituições compõem de forma diversa os custos de cada entrega, conforme o método de trabalho a ser desenvolvido por cada uma. A Nota Técnica da pesquisa de preços atualizada e o Anexo atualizado da pesquisa de preços constam no Processo (SEI 0168178, 0168158).

7.22 Assim, em respeito à particularidade das diferentes formas de trabalho, os prazos previstos para as 5 entregas referenciadas têm caráter sugestivo, podendo ser ajustados em conjunto com a Administração, porém limitando-se a 18 meses no total. Bem como o valor de cada entrega, que deverá estar compreendido dentro da margem percentual definida a partir da pesquisa consolidada na tabela baixo, compondo no total 100% do valor homologado na licitação para a contratada.

ENTREGAS	DESCRIÇÃO DAS ENTREGAS	FIA		HERNANI		COPPETEC		Média	Mediana
1	Avaliação do modelo atual de operações e análise legal dos Normativos do MRE	R\$ 834.026,00	29%	R\$ 114.653,13	17%	R\$ 431.838,36	25%	24%	25%
	Análise de fatores internos e externos que afetam o Transporte de Bagagem	R\$ 645.914,00		R\$ 54.834,11		R\$ 431.838,36			
2	Modelagem de soluções, incluindo a divisão geográfica e possibilidade de Licitação Internacional ou no exterior (EFNY)	R\$ 706.630,00	14%	R\$ 149.547,56	15%	R\$ 690.940,42	20%	16%	15%
3	Implementação da solução	R\$ 516.179,00	20%	R\$ 124.622,97	21%	R\$ 345.470,69	20%	20%	20%
	Apoio técnico na confecção dos artefatos licitatórios	R\$ 516.179,00		R\$ 79.758,70		R\$ 345.470,69			
4	Acompanhamento do processo licitatório	R\$ 1.044.560,00	24%	R\$ 74.773,78	19%	R\$ 345.470,69	20%	21%	20%
	Proposta de integração dos processos licitatórios	R\$ 176.658,00		R\$ 119.638,05		R\$ 345.470,69			
5	Acompanhamento da implementação da solução	R\$ 435.233,00	14%	R\$ 182.448,03	28%	R\$ 267.413,06	15%	19%	15%
	Treinamento final	R\$ 261.140,00		R\$ 96.707,42		R\$ 267.413,06			
Valores Totais		R\$ 5.136.519,00	100%	R\$ 996.983,75	100%	R\$ 3.471.326,02	100%		

7.23 Margens percentuais aceitáveis para o valor de cada entrega:

	Limite Mínimo	Limite Máximo
Entrega 1	25%	30%
Entrega 2	15%	20%
Entrega 3	20%	25%
Entrega 4	20%	25%
Entrega 5	15%	20%

7.24 Os pagamentos serão efetuados mediante cada entrega, e seu recebimento definitivo pela fiscalização contratual, no valor correspondente fixado no contrato, em conformidade com o cronograma de atividades pactuado entre as partes.

8. Descrição da solução como um todo

8.1 A empresa de consultoria contratada deverá elaborar estudos de viabilidade técnica e econômica para subsidiar os futuros processos de contratação de serviços de transporte de bagagem dos servidores do Serviço Exterior Brasileiro. Os estudos a serem realizados deverão avaliar os contratos e metodologias atualmente em uso e propor alterações metodológicas e procedimentais que aperfeiçoem a qualidade dos serviços contratados.

8.2 A contratada também deverá fornecer suporte técnico na condução do processo licitatório e desenvolver metodologias de aperfeiçoamento da gestão e fiscalização contratual.

8.3 O estudo deverá elaborar planilhas ou memoriais descritivos que permitam a definição e o detalhamento dos componentes de custo associados ao transporte de bagagens, identificando e classificando individualmente os

elementos que compõem esses custos. Esses elementos deverão incluir, entre outros, aspectos relacionados a tributos, procedimentos aduaneiros, embalagem, armazenamento, transporte, mão de obra e gastos com seguros, assegurando uma análise abrangente e precisa dos custos envolvidos.

8.4 O estudo deverá incluir uma análise abrangente sobre os seguros aplicáveis aos ativos transportados, com o objetivo de identificar as melhores alternativas e requisitos necessários para garantir a proteção adequada dos bens dos servidores. A medida é fundamental para evitar eventual passível ao erário resultante da contratação ineficiente de seguro para os bens transportados.

8.4.1 A consultoria deverá examinar as opções disponíveis no mercado, considerando fatores como cobertura, custos, condições de apólice, e a confiabilidade das seguradoras.

8.4.2 Além disso, o estudo deverá avaliar os riscos associados ao transporte de ativos, propondo medidas mitigatórias e soluções que assegurem a conformidade com as exigências legais e contratuais, bem como a segurança e a integridade dos bens transportados.

8.4.3 O estudo também definirá a possibilidade e legalidade de exigir, em edital licitatório, critérios mínimos de avaliação e qualidade das seguradoras que serão contratadas pelas empresas transportadoras. Em caso positivo, o estudo também determinará os critérios e instrumentos de avaliação das seguradoras que deverão ser observados pelas transportadoras

8.4.4 O estudo também deverá apontar procedimentos a serem adotados em situações excepcionais, como na remoção de servidores para países em conflitos bélicos, zonas de extremos climáticos ou que estejam sob sanções econômicas, além de propor alternativas para viabilizar o transporte de bagagens nessas situações ou mitigar o risco de danos severos ao patrimônio público ou dos servidores.

8.5 O estudo também deverá definir critérios objetivos para a seleção de empresas nos processos licitatórios de transporte de bagagem, de modo a preservar a competitividade do certame, mas desclassificando empresas sem a qualificação necessária para a perfeita execução dos contratos.

8.6 De forma mais detalhada, as atividades a serem desempenhadas pela consultoria no âmbito do transporte de bagagens incluirão os seguintes passos:

8.6.1 **AValiação do modelo atual de operações de transporte de bagagem:** A consultoria deverá realizar uma análise minuciosa do modelo operacional vigente para o transporte de bagagens, considerando os estudos previamente conduzidos. Será necessário avaliar a continuidade ou a revisão da divisão dos postos por blocos, com o objetivo de identificar eventuais melhorias ou ajustes necessários para aprimorar a eficiência do processo. A avaliação também deve incluir a operacionalização, fiscalização e gestão dos contratos, tanto nas remoções SERE-Posto, Posto-SERE e Posto-Posto, indo desde a publicação das portarias de remoção até o pagamento das faturas.

8.6.2 ANÁLISE DA LEI DE LICITAÇÕES 14.133/2021, DEMAIS DISPOSITIVOS LEGAIS QUE TRATEM DO ASSUNTO E DAS NORMATIVAS DO MRE: A consultoria deverá analisar a aplicabilidade da Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) em conjunto com as normativas específicas que regulam o regime jurídico do Ministério das Relações Exteriores e seus servidores. O estudo deverá garantir que as soluções propostas estejam em total conformidade com a legislação vigente, assegurando a legalidade, a competitividade e a transparência do processo licitatório.

8.6.3 ESTUDO DOS FATORES DE IMPACTO NO TRANSPORTE DE BAGAGENS: A consultoria deverá conduzir uma análise abrangente dos fatores internos e externos que impactam o transporte de bagagens em escala global. Este estudo incluirá uma análise de mercado, identificação de tendências, avaliação de rotas logísticas marítimas, e considerações sobre embalagens. O objetivo é identificar os principais desafios e oportunidades no transporte de bagagens e propor estratégias para mitigá-los. Riscos geopolíticos e ambientais também devem ser considerados, como países em grave comoção interna e mudanças climáticas.

8.6.3.1 O MRE possui o Escritório Financeiro em Nova York (EFNY), Unidade Gestora Executora deste órgão no exterior, instituída pelo Anexo 34 do Guia de Administração dos Postos. Esta unidade realiza licitações no exterior de serviços essenciais à atividade do servidor quando atuando fora do Brasil, como plano de saúde internacional e contas bancárias internacionais. Nesse contexto, a consultoria deverá, obrigatoriamente, analisar a legalidade e possibilidade, além das vantagens e desvantagens de realizar a licitação de transporte de bagagens internacional por meio do EFNY.

8.6.4 MODELAGEM DE SOLUÇÕES E PROPOSTAS DE MODELOS LICITATÓRIOS: A consultoria será responsável por modelar soluções específicas para o processo licitatório, incluindo a definição do modelo de licitação; o estabelecimento de requisitos e critérios objetivos de qualificação para os participantes do certame; e a análise detalhada dos seguros aplicáveis aos ativos transportados. Este processo deverá assegurar que as soluções propostas sejam viáveis e adequadas às necessidades do MRE.

8.6.5 DESENVOLVIMENTO DE DOCUMENTAÇÃO E ARTEFATOS LICITATÓRIOS: Em fase subsequente, a consultoria deverá auxiliar tecnicamente o MRE na elaboração de minutas e instrumentos necessários para a condução do processo licitatório. Além disso, deverá assessorar o desenvolvimento de uma matriz de análise de risco, em conjunto com a equipe de planejamento e de execução do certame, visando prever e mitigar possíveis contingências que possam surgir durante a execução do contrato.

8.6.6 ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS SOLUÇÕES PROPOSTAS: A consultoria acompanhará o processo licitatório que incorporará as soluções propostas. Esta atividade visa garantir a viabilidade administrativa, logística e jurídica das medidas adotadas, bem como assegurar a conformidade com as normas e regulamentos aplicáveis.

8.6.7 ASSISTÊNCIA NA RESPOSTA A IMPUGNAÇÕES E QUESTIONAMENTOS: A consultoria deverá prestar apoio técnico ao MRE na elaboração de respostas a eventuais impugnações do edital e questionamentos levantados pelos fornecedores. Este suporte visa assegurar que todas as respostas sejam coerentes, juridicamente embasadas e alinhadas com os objetivos do certame.

8.6.8 APOIO DURANTE O PREGÃO: A consultoria deverá auxiliar durante o pregão, colaborando com o pregoeiro e os membros da equipe de apoio na análise das propostas apresentadas. Este apoio incluirá o parecer técnico sobre a avaliação da exequibilidade das propostas com base na análise detalhada dos custos envolvidos em cada etapa do transporte, como embalagem, transporte, entre outros.

8.6.9 ACOMPANHAMENTO DA FASE DE HABILITAÇÃO DO LICITANTE VENCEDOR: A consultoria deverá monitorar e acompanhar a fase de habilitação do licitante vencedor, prestando auxílio ao pregoeiro do Ministério, assegurando que todas as exigências legais e editalícias sejam cumpridas.

8.6.10 TREINAMENTO E EDUCAÇÃO CONTINUADA: O estudo também deverá realizar treinamento e propor um modelo de educação continuada das equipes operacional e de gestão e fiscalização contratuais de transporte de bagagens, considerando a constante rotatividade de servidores nos setores. Tal rotatividade é uma particularidade das carreiras do Serviço Exterior Brasileiro, pois os servidores são removidos periodicamente aos Postos no exterior, o que traz um problema de descontinuidade. Sendo um desafio, por conseguinte, tanto a operação como a gestão e fiscalização dos contratos.

8.7 Local e horário da prestação dos serviços.

8.7.1 Os serviços serão prestados no seguinte endereço: Zona Cívico-Administrativa BL H – Anexo I, 6º andar, Brasília, Distrito Federal, 70170-900;

8.7.2 Parte dos serviços poderá ser executada por meio de videoconferências, desde que isso não comprometa a natureza presencial das visitas técnicas, necessárias para o mapeamento das atividades, o acompanhamento dos serviços e a realização de reuniões.

8.7.3 Os serviços serão prestados conforme o horário de funcionamento do Ministério das Relações Exteriores, das 8h às 19h, de segunda a sexta-feira.

8.8 Considerando a multidisciplinaridade do estudo e sua singularidade, foram identificadas as seguintes áreas como sendo prioritárias para a elaboração do estudo: Administração, Engenharia e Transporte. A equipe técnica designada pela contratada deverá conter, no mínimo, os seguintes membros:

Equipe Técnica			
Membro	Área	Quantidade	Requisitos
Consultor Sênior	Logística	1	Comprovação de no mínimo 10 anos de experiência na área
	Direito	1	

Consultor Pleno	Tecnologia da Informação	1	Comprovação de no mínimo 5 anos de experiência na área
Consultor Pleno	Correlatas ao estudo	3	Comprovação de no mínimo 5 anos de experiência na área

8.8.1 Para além dos 6 (seis) profissionais indicados acima a contratada terá liberdade para indicar os demais membros da equipe, de modo a assegurar o desenvolvimento de soluções para os problemas descritos na seção 4 deste ETP e a conclusão do estudo no prazo previsto de 18 meses, conforme previsto na programação indicada no item 9.1 deste ETP.

8.8.2 As qualificações técnicas dos membros da equipe técnica devem comprovar experiência nas áreas descritas. A forma de comprovação da qualificação está descrita no Termo de Referência desta contratação.

8.8.3 Os requisitos mínimos de composição da equipe técnica foram elaborados pela Equipe de Planejamento à luz das necessidades da contratação e da pesquisa de mercado realizada (item 7).

8.9 A necessidade de que consultores experientes integrem a equipe técnica da contratada é decorrência lógica do nexo entre o objeto da contratação e a natureza da instituição a ser contratada. As áreas de expertise dos consultores correspondem àquelas identificadas como critério de seleção da contratada (administração, engenharia ou transportes).

8.10 As práticas atuais do mercado classificam os consultores em três níveis: Júnior, Pleno e Sênior. Consultores juniores geralmente são profissionais recém-formados, com experiência média de 2 a 5 anos. Os consultores plenos possuem de 5 a 9 anos de experiência, porém, sua capacidade de decisão é limitada em comparação aos consultores seniores. Estes, com mais de 10 anos de atuação, apresentam um alto nível de responsabilidade e maior autonomia para a tomada de decisões estratégicas (<https://www.catho.com.br/carreira-sucesso/junior-pleno-senior/>, <https://www.gupy.io/blog/junior-pleno-senior>).

8.11 Os critérios de habilitação jurídica, habilitação fiscal, social e trabalhista, e qualificação econômico-financeira estarão dispostos no Termo de Referência - Anexo I do edital da licitação, e seguirão as disposições da Lei nº 14.133/2021, IN SEGES/MPDG nº 5/2017, e demais normativas aplicáveis, conforme modelo disponibilizado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União /Advocacia-Geral da União - Termo de Referência para Serviços.

8.12 Quanto à prova de qualificação econômico-financeira do licitante, conforme decisão fundamentada e constante dos autos, será restrita à apresentação, dentre outros documentos, do balanço patrimonial, das demonstrações de resultado e demais demonstrações contábeis dos **2 (dois) últimos exercícios sociais**, na forma prevista na Lei nº 14.133/2021 e no edital.

8.13 O prazo de vigência da contratação será de 18 (dezoito) meses, conforme previsto neste instrumento convocatório, contados da data de início expressamente fixada no contrato, a qual será previamente definida pela Administração, inclusive para fins de compatibilização com eventual prestação de garantia na modalidade seguro-garantia, nos termos dos arts. 96, § 3º, 97, inciso I, e 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

9. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

9.1 As atividades a serem executadas pela contratada podem ser desmembradas nas entregas descritas na tabela abaixo.

ENTREGAS	DESCRIÇÃO DAS ENTREGAS	QUANT.	PRAZO TOTAL
1	Avaliação do modelo atual de operações e análise legal dos Normativos do MRE	1	3 meses
	Análise de fatores internos e externos que afetam o Transporte de Bagagem		
2	Modelagem de soluções, incluindo a divisão geográfica e possibilidade de Licitação Internacional ou no exterior (EFNY)	1	6 meses
3	Implementação da solução	1	9 meses
	Apoio técnico na confecção dos artefatos licitatórios		
4	Acompanhamento do processo licitatório	1	12 meses
	Proposta de integração dos processos licitatórios		
5	Acompanhamento da implementação da solução	1	18 meses
	Treinamento final		

9.2 Os prazos previstos para as 5 entregas referenciadas têm caráter sugestivo, podendo ser ajustado conforme o método de trabalho a ser desenvolvido pela contratada, mas limitam-se a 18 meses no total. Ademais, deverá ser apresentado junto com o cronograma de atividades em até 5 dias após a assinatura do contrato.

10. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 3.471.326,02

10.1 Para a definição do valor estimado da contratação, adotou-se como parâmetro principal o disposto no art. 5º, inciso IV, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que prevê a realização de pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação. Foi solicitada cotação a 29 potenciais prestadores do serviço, tendo sido obtidas três propostas válidas à época, como relatado nos itens 7.17 e 7.18.

10.2 O preço estimado da contratação verificado foi de R\$ 3.287.065,59 (três milhões duzentos e oitenta e sete mil e sessenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos), considerando os valores das pesquisas de preços recepcionadas em 06/06/2025, conforme pesquisa de preço.

10.3 Considerando o decurso de prazo superior a seis meses desde a apresentação das cotações, procedeu-se à solicitação de revalidação formal dos valores junto a essas três empresas que responderam anteriormente com propostas válidas, em observância aos princípios do planejamento, da economicidade e da eficiência previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como à necessidade de que o orçamento estimado reflita valores atuais de mercado.

10.4 Registra-se que o objeto da contratação permaneceu inalterado, não havendo modificação no escopo material dos serviços originalmente cotados. A consolidação dos critérios técnicos de julgamento não implicou ampliação de obrigações, inclusão de novos produtos ou alteração da complexidade do serviço, tratando-se apenas de aprimoramento da sistemática de avaliação das propostas no futuro certame.

10.5 Em resposta à solicitação de revalidação/atualização das propostas:

I – a Fundação Instituto de Administração (FIA/USP) e a Mendes de Almeida e Rosceto Consultoria Empresarial Ltda. encaminharam manifestação formal de revalidação/atualização de suas propostas em 20 de fevereiro de 2026;

II – a Fundação COPPETEC encaminhou manifestação formal de atualização da proposta no dia 2 de março de 2026 (datada de 25 de fevereiro de 2026).

10.6 As manifestações recebidas apresentaram atualização formal das propostas, passando estas a compor a base definitiva da pesquisa de preços, em conformidade com o requisito temporal estabelecido na IN SEGES/ME nº 65 /2021. A Nota Técnica da pesquisa de preços atualizada e o Anexo atualizado da pesquisa de preços constam no Processo (SEI 0168178, 0168158)

10.7 O preço estimado da contratação, atualizado, é de R\$ 3.471.326,02 (três milhões, quatrocentos e setenta e um mil, trezentos e vinte e seis reais e dois centavos), tendo sido obtido pela mediana dos valores da série de preços coletados.

11. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

11.1. A regra a ser observada pela Administração nas licitações é a do parcelamento do objeto, conforme disposto no art. 47, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

[...]

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

11.2. Vai no mesmo sentido a Súmula nº 247 do TCU, que enuncia:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

11.3. Da leitura conjunta dos dois textos, entende-se que o parcelamento deve ocorrer sempre que o objeto seja divisível, e sua divisão não implique a inviabilização da contratação ou cause desvantajosidade econômica para a Administração. Cumpre, portanto, demonstrar que o objeto da contratação pretendida não é divisível de modo técnica e economicamente viável.

11.4. O serviço de consultoria em tela é complexo e abrange diversas atividades distintas, mas complementares. Tendo em vista o caráter altamente específico da demanda, consequência das particularidades do processo de transporte de bagagens pelo Ministério das Relações Exteriores, e o elevado grau de interdependência entre os tópicos a serem estudados, elencados e caracterizados na seção 4 (“Descrição dos requisitos da Contratação”) avalia-se como inviável o parcelamento do estudo logístico.

11.5. Comprovada a indivisibilidade prática do objeto, deve-se, ainda, salientar o fato de que o parcelamento da solução seria desvantajoso do ponto de vista da eficiente alocação dos recursos humanos do MRE, uma vez que a multiplicação de contratações tornaria necessário o engajamento de um número de funcionários significativamente superior àquele necessário para planejar, executar e gerir uma única contratação. Trata-se, aqui, do que prevê o § 1º, inciso II, do mencionado art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021:

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

[...]

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens.

11.6. Diante do exposto, conclui-se pelo não parcelamento da solução de que trata o presente ETP.

12. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

12.1 O objeto da presente contratação estabelecerá parâmetros para a licitação, gestão e fiscalização dos contratos de transporte internacional de bagagens a serem contratados pelo MRE após a conclusão do estudo.

12.2 A descrição da solução, tal como desenvolvida na seção 8 deste estudo preliminar, ao responder as indagações formuladas na seção 4, que trata dos requisitos de contratação, deverá propiciar ganhos de economicidade, eficácia, e eficiência do planejamento, bem como contribuir para que o processo de contratação dos serviços de transporte de bagagens por este Ministério implemente de maneira exemplar os princípios listados no artigo 5º da Lei 14.133/2021.

12.3 Convém acrescentar que o a atualização do estudo, uma vez concluído, contribuirá para que a contratação de serviços de bagagens realize os objetivos previstos no artigo 11º da referida lei, particularmente no que diz respeito a seus incisos I e IV.

12.4 O MRE possui 9 contratos em vigor para o transporte internacional de bagagem, dos quais 6 venceram em agosto de 2025. A fim de garantir a continuidade do serviço, sem interrupção durante o curso desta presente contratação, e posteriormente, enquanto o estudo estiver em desenvolvimento, foi realizada licitação, em 2025, nos moldes atualmente vigentes. Contudo, os contratos resultantes deste certame possuem prazo de vigência de 1 (um) ano, prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.

12.5 Essa medida teve por objetivo viabilizar que, tão logo seja possível promover nova licitação, com base nas entregas do estudo de que trata este ETP, e uma vez concluído com êxito o certame, a Administração possa proceder à contratação da(s) empresa(s) vencedora(s).

13. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

13.1 A presente contratação está alinhada ao Plano Estratégico Institucional do MRE (PEI-MRE 2024-2027), mormente no que tange aos macroprocessos de gestão e de apoio, os quais constam na versão completa da cadeia de valor do MRE, anexa ao referido plano.

13.2 O DFD N° 14/2025 compõe o PCA 2026 desta UASG, conforme detalhamento a seguir:

13.2.1 Id PCA PNCP: 00394536000139-0-000006/2026

13.2.2 Data de publicação do PNCP: 16/06/2025

13.2.3 Id do item do PCA: 11

13.2.4 Classe/Grupo: 831 - SERVIÇOS DE CONSULTORIA E DE GERÊNCIA/GESTÃO

13.2.5 Identificador da Futura Contratação: 240009-11/2026

14. Critérios Técnicos e Pontuações

14.1. O documento "Critérios Técnicos, Pontuações e Fundamentações – Concorrência por Técnica e Preço", Anexo I deste ETP, contém os critérios e quesitos de avaliação da proposta técnica, bem como de suas respectivas pontuações e fundamentações, considerando o disposto nos arts. 36 e 37 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

14.2. Foi realizada uma consulta pública (Documento SEI 0142410 do Processo 09044.000002/2025-23) para coletar contribuições, sugestões e comentários de pessoas físicas ou jurídicas, especialmente empresas e instituições com atuação na área de consultoria especializada, a respeito de tais critérios.

14.3. Apenas uma empresa apresentou resposta à consulta com as suas sugestões (Anexo II deste ETP), as quais passam a ser analisadas a seguir:

14.4. Análise das Sugestões

14.4.1 Análise da Sugestão – Ampliação das Formas de Comprovação da Experiência Profissional

14.4.1.1. A sugestão propõe a ampliação das formas de comprovação da experiência profissional, incluindo portfólios, cartas de recomendação, publicações acadêmicas, participação em grupos setoriais e certificações profissionais.

14.4.1.2. Após análise, **entende-se que a proposta não deve ser acolhida.**

14.4.1.3. Nos termos dos arts. 36 e 37 da Lei nº 14.133/2021, os critérios de avaliação técnica devem ser objetivos, claros e previamente definidos no edital, de modo a assegurar julgamento objetivo, isonomia e segurança jurídica, em consonância com o art. 5º da mesma Lei.

14.4.1.4. Os critérios atualmente previstos no ETP adotam formas de comprovação baseadas em documentos formais e verificáveis, tais como atestados, declarações de contratantes, registros em CTPS ou contratos de prestação de serviços, o que permite aferição objetiva do tempo e da natureza da experiência profissional.

14.4.1.5. A ampliação pretendida introduziria elevado grau de subjetividade na avaliação, especialmente quanto à análise de portfólios, cartas de recomendação e publicações, aumentando o risco de controvérsias e comprometendo o princípio do julgamento objetivo.

14.4.1.6. Destaca-se, ainda, que certificações e cursos não substituem experiência prática comprovada, podendo, quando pertinente, ser considerados em quesitos próprios de qualificação técnica, mas não como equivalentes à comprovação de atuação profissional efetiva.

14.4.1.7. Dessa forma, mantém-se a redação originalmente proposta, por estar alinhada à Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da isonomia, competitividade e julgamento objetivo.

14.4.2 Análise da Sugestão – Criação de Subquesto de Inovação

14.4.2.1 A sugestão propõe a criação de subquesto específico para avaliação de “Soluções Inovadoras e Criatividade”, com pontuação própria no critério “Plano de Trabalho e Metodologia”.

14.4.2.2 Após análise, **entende-se que a proposta não deve ser acolhida.**

14.4.2.3 Nos termos do art. 37, II, da Lei nº 14.133/2021, os critérios técnicos devem ser objetivos e previamente definidos, de modo a assegurar julgamento objetivo e segurança jurídica, em conformidade com o art. 5º da mesma Lei.

14.4.2.4 O conceito de inovação, embora relevante sob a perspectiva da busca da solução mais vantajosa (art. 11 da Lei nº 14.133/2021), apresenta elevado grau de abstração, dificultando a definição de parâmetros mensuráveis e comparáveis entre propostas, o que poderia ampliar a subjetividade da avaliação técnica e aumentar o risco de controvérsias.

14.4.2.5 Destaca-se que o critério atual já permite a valorização de abordagens metodológicas mais robustas, integradas e qualificadas no nível “excepcional”, sem necessidade de criação de subquesto autônomo.

14.4.2.6 Dessa forma, mantém-se a estrutura originalmente proposta, por preservar maior objetividade, comparabilidade e segurança jurídica.

14.4.3. Análise da Sugestão – Possibilidade de Subcontratação

14.4.3.1. A sugestão propõe admitir subcontratação limitada e controlada de partes do objeto contratual, mediante cláusulas de responsabilidade e aprovação prévia.

14.4.3.2. Após análise, **entende-se que a proposta não deve ser acolhida.**

14.4.3.3. Embora a Lei nº 14.133/2021 não vede, como regra geral, a subcontratação, a Administração pode restringi-la quando houver justificativa técnica adequada, especialmente em contratações de natureza predominantemente intelectual, submetidas ao critério de julgamento por técnica e preço.

14.4.3.4. No presente caso, a qualidade técnica da proposta e a capacidade da equipe constituem elementos centrais do julgamento. Admitir a subcontratação do núcleo do objeto poderia comprometer a coerência da avaliação técnica e esvaziar a lógica do critério adotado.

14.4.3.5. Destaca-se que **a vedação não impede a empresa de compor equipe própria ou contratar especialistas sob sua responsabilidade direta.** O que se veda é a delegação do próprio objeto contratual.

14.4.3.6. Dessa forma, mantém-se a redação originalmente proposta, por estar alinhada à natureza do objeto, ao critério de julgamento adotado e aos princípios da segurança jurídica e da eficiência.

14.4.4. Análise da Sugestão – Detalhamento Adicional dos Critérios de Pertinência

14.4.4.1 A sugestão propõe a elaboração de guia adicional para distinguir atestados “plenamente pertinentes” daqueles “parcialmente relacionados”.

14.4.4.2 Após análise, **entende-se que a proposta não deve ser acolhida.**

14.4.4.3 O ETP já apresenta definição objetiva das hipóteses enquadráveis em cada categoria, com exemplos claros de serviços e matriz de pontuação previamente estabelecida, em conformidade com o art. 37, I, da Lei nº 14.133/2021.

14.4.4.4 O nível de detalhamento adotado é suficiente para assegurar julgamento objetivo e transparência, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, sem comprometer a necessária flexibilidade técnica para análise de situações concretas.

14.4.4.5 Dessa forma, mantém-se a redação originalmente proposta.

14.4.5 Análise da Sugestão – Fase de Apresentação ou Entrevista

14.4.5.1 A sugestão propõe a inclusão de fase de apresentação oral ou entrevista com a equipe-chave da licitante, como etapa complementar de avaliação técnica.

14.4.5.2 Após análise, **entende-se que a proposta não deve ser acolhida.**

14.4.5.3 Nos termos do art. 37 da Lei nº 14.133/2021, os critérios técnicos devem ser objetivos e previamente definidos, de modo a assegurar julgamento objetivo, impessoalidade e segurança jurídica, conforme art. 5º da mesma Lei.

14.4.5.4 A introdução de etapa de apresentação ou entrevista ampliaria o grau de subjetividade da avaliação, especialmente quanto a aspectos como clareza de comunicação e desempenho em tempo real, dificultando a comparabilidade entre propostas e aumentando o risco de controvérsias e impugnações.

14.4.5.5 A avaliação técnica será realizada com base exclusivamente nos documentos apresentados, mediante critérios previamente estabelecidos e matriz de pontuação objetiva.

14.4.5.6 Dessa forma, mantém-se a estrutura originalmente proposta.

14.4.6 Análise da Sugestão – Pontuação dos Consultores Plenos

14.4.6.1 A sugestão aponta possível inconsistência entre a pontuação individual máxima (3 pontos por profissional com experiência igual ou superior a 10 anos) e o limite global do subquesto (8 pontos).

14.4.6.2 Após análise, **verifica-se que não há inconsistência.**

14.4.6.3 O ETP estabelece expressamente que a pontuação individual dos profissionais será somada até o **limite máximo de 8 pontos no total**, funcionando o valor como teto do subquesto.

14.4.6.4 Assim, ainda que o somatório individual atinja 9 pontos, será aplicado o limite previamente definido, assegurando objetividade e previsibilidade, em conformidade com o art. 37 da Lei nº 14.133/2021.

14.4.6.5 Dessa forma, mantém-se a redação originalmente proposta.

14.4.7 Análise da Sugestão – Processos de Liberação Alfandegária

14.4.7.1 A sugestão aponta ausência de menção específica às atividades relacionadas à liberação alfandegária de bagagens e defende a exigência de profissional formalmente habilitado para tais atividades.

14.4.7.2 Após análise, verifica-se que o item 8.3 do ETP já contempla expressamente aspectos relacionados a tributos e procedimentos aduaneiros no âmbito do estudo a ser elaborado.

14.4.7.3 Ademais, o objeto da contratação possui natureza consultiva e analítica, não envolvendo a execução direta de atividades operacionais de despacho aduaneiro. Assim, não se mostra necessária nem proporcional a exigência de profissional formalmente habilitado para tal finalidade.

14.4.7.4 Dessa forma, mantém-se a redação originalmente proposta.

15. Benefícios a serem alcançados com a contratação

15.1 Como indicado em seções anteriores deste estudo, a contratação de serviço de consultoria para atualizar o estudo sobre transporte de bagagens realizado pela FIA entre 2003 e 2007, busca assegurar que o processo de licitação, gestão e fiscalização de transporte de bagagens se dê em plena observância dos princípios elencados no artigo 5º da Lei 14.133/2021.

15.2 Como indicado em 2.10, a contratação atende a duas recomendações, feitas pela Secretaria de Controle Interno (CISSET) do MRE e pela Consultoria Jurídica Junto ao MRE, da Consultoria-Geral da União.

15.3 Como indicado em 2.11, a presente contratação está alinhada ao Plano Estratégico Institucional do MRE (PEI-MRE 2024-2027), mormente no que tange aos macroprocessos de gestão e de apoio, os quais constam na versão completa da cadeia de valor do MRE, anexa ao referido plano.

15.4 Por fim, deve-se ponderar que a atualização consiste em manutenção de ativo intangível deste Ministério, responsável por significativas economias na contratação do serviço de transporte de bagagem e cuja preservação contribui ativamente para a consecução de seus objetivos institucionais.

16. Providências a serem Adotadas

16.1. Quanto às providências a serem adotadas previamente à celebração do contrato, não se antevê a necessidade de implementar adaptações no ambiente do Órgão ou obter licenças, outorgas ou autorizações.

16.2 Logo após a celebração do contrato deverão ser nomeados os servidores que serão designados como gestor e fiscais.

17. Possíveis Impactos Ambientais

17.1. A atualização de estudo técnico para suporte organizacional da atividade de transporte de bagagem dos servidores do Serviço Exterior Brasileiro pode contribuir positivamente para tornar mais sustentável a futura contratação de transporte de bagagem por esta instituição. Demanda para avaliação nesse sentido foi formulada no item 4 deste Estudo Técnico Preliminar.

18. Declaração de Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara **viável** esta contratação.

18.1. Justificativa da Viabilidade

18.1 A contratação em tela obedece à Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos; e está em consonância com as demais normas que regem a matéria, atendendo a todos os requisitos necessários aos procedimentos que balizam o processo.

18.2 Esta equipe de planejamento declara viável a pretendida contratação.

18.3 Ressalta-se que a decisão quanto a sua conveniência e oportunidade, na forma proposta, cabe à Autoridade Competente desta UASG 240009.

19. Responsáveis

Todas as assinaturas eletrônicas seguem o horário oficial de Brasília e fundamentam-se no §3º do Art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

ITALO RODRIGUES DE SOUZA

Membro da Equipe de Planejamento



Assinou eletronicamente em 05/03/2026 às 10:31:25.

GEOVANA CALLASANS VERAS PESSOA

Membro da Equipe de Planejamento



Assinou eletronicamente em 05/03/2026 às 10:37:33.

PATRICIA LUDMILA DE MELLO LIMA

Equipe de apoio



Assinou eletronicamente em 04/03/2026 às 17:31:26.

ANGELA FERNANDA BERTOLDO LOBATO

Membro da Equipe de Planejamento



Assinou eletronicamente em 05/03/2026 às 13:29:34.

DIEGO NASCIMENTO GARCIA

Membro da Equipe de Planejamento



Assinou eletronicamente em 05/03/2026 às 10:42:05.

Lista de Anexos

Atenção: Apenas arquivos nos formatos ".pdf", ".txt", ".jpg", ".jpeg", ".gif" e ".png" enumerados abaixo são anexados diretamente a este documento.

- Anexo I - Edital_Criterios_Tecnica_e_Precos_MRE_v2.pdf (417.72 KB)
- Anexo II - CONSULTA PÚBLICA - Contribuições MAeR CONSULTORIA - 23.01.26.pdf (254.37 KB)
- Anexo III - DFD240009-14-2025 Consultoria TB PCA 2026.pdf (1.7 MB)