

**PROJETO BRA/11/008**

**CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE CONSULTORIA**

**ESTUDO SOCIOECONÔMICO APROFUNDADO PARA ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO LEGAL EM TRAMITAÇÃO SOBRE O  
SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL.**

**SENACON**

**ABRIL/2021**

## 1. ANTECEDENTES GERAIS

O tema do superendividamento tem grande relevância para a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), pois se refere à subsistência dos consumidores enquanto participantes do mercado de consumo.

Devido à complexidade do mercado financeiro e à grande assimetria de informação nele existente, é fundamental compreender e interpretar os serviços financeiros sob a perspectiva dos princípios da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC) –, especialmente, o princípio da vulnerabilidade do consumidor.

Embora seja inegável que o acesso ao crédito constitui ferramenta indispensável para o desenvolvimento das economias modernas, a grande complexidade dessas novas formas de contratação, que envolvem um conjunto intrincado de riscos, custos e responsabilidades acaba por prejudicar a compreensão do consumidor a respeito dos termos e condições do negócio e, conseqüentemente, dificulta sua avaliação sobre a adequação do contrato a suas necessidades, interesses e possibilidades econômicas. Essa assimetria generalizada de informações e conhecimentos potencializa a vulnerabilidade do consumidor, pois, além de permitir a formação de falsas expectativas sobre os produtos e serviços adquiridos, pode conduzi-lo a escolhas impróprias e de conseqüências perversas – e não apenas no que tange a seu patrimônio, mas também a sua qualidade de vida, dignidade, saúde e segurança.

Isso é precisamente o que ocorre no chamado superendividamento, vicissitude que afeta a coletividade à proporção que se universaliza a oferta de crédito: verifica-se um grupo expressivo de pessoas físicas que querem, mas se vêem impossibilitadas de reirem a totalidade de suas dívidas nos termos inicialmente convencionados. Trata-se de desafio que compõe o risco inerente à atividade financeira e constitui contraponto indissociável do desenvolvimento fundado no crédito. Portanto, não pode ser considerado um problema pontual, individual, e sim uma responsabilidade da sociedade em geral, um fato coletivo que encontra causa e manifesta efeitos no mercado como um todo – e, exatamente por isso, não pode ser ignorado.

Além de ser um grave problema social, que condena um número de pessoas cada vez maior a uma existência indigna, cingida ao pagamento perpétuo de uma dívida insolúvel, o superendividamento é também nocivo à economia, por retirar o consumidor do mercado, minimizando seu poder de compra e vedando-lhe novos investimentos. Como se percebe, é um fenômeno bastante complexo e que exige respostas justas e efetivas por parte da sociedade e do Estado, especialmente por meio da implementação de ações de prevenção e tratamento. Da segurança jurídica daí proveniente depende o funcionamento sustentável e otimizado do mercado, de forma a garantir, concomitantemente, o respeito à dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento econômico.

Sob uma ou outra forma, o superendividamento é gerador de situações nefastas que não se pode deixar prosperar. Constitui, com efeito, fonte de tensões no seio da célula familiar, podendo conduzir as pessoas superendividadas a evitar despesas mesmo essenciais. E, na medida em que a situação é tal, que a moradia não pode ser assegurada, é dado um passo na direção da exclusão social. O superendividamento é fonte de isolamento, de marginalização; ele contribui para o aniquilamento social do indivíduo. Quanto mais este fenômeno aumenta, mais seu custo social se eleva e mais a necessidade de combatê-lo se impõe.

As diversas experiências legislativas mostram que técnicas existem para, na medida do possível, prevenir e, na falta disso, tratar as situações de superendividamento. Estas leis não são destinadas a combater o desenvolvimento do crédito porque o crédito é um estímulo necessário à atividade econômica e fonte de numerosos empregos. Elas buscam somente moralizar a sua distribuição, responsabilizando tanto os consumidores quanto os organismos concedentes. Os dispositivos de prevenção se traduzem por um enquadramento legislativo ou regulamentar do crédito ao consumo.

Conforme exposto, o problema do superendividamento se refere a temática interdisciplinar, com impactos jurídicos, econômicos, psicológicos, sociais, entre outros, que atinge milhões de consumidores e suas famílias e se torna ainda mais dramático e imprevisível com a crise do Covid-19 e seus efeitos, como a perda de emprego ou de fontes de renda usuais. Desse modo, a vulnerabilidade do consumidor superendividado se encontra ainda mais agravada no contexto atual de pandemia.

Tal situação exige atuação do Poder Público para harmonizar as relações de consumo de modo a permitir o mínimo existencial aos consumidores superendividados e recolocá-los no mercado de consumo, em benefício do desenvolvimento econômico e social.

Nesse contexto, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 3515/15, que propõe alterações na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), principalmente no que tange às seguintes vertentes: a) ações educativas, para orientação financeira dos consumidores; b) ações de natureza preventiva, para coibir a própria formação do superendividamento; c) ações de tratamento judicial e extrajudicial dos casos de superendividamento, centradas na resolutividade do problema.

Na oportunidade da tramitação desse projeto e diante do exposto, o presente termo de referência tem como objetivo selecionar uma instituição para realizar estudo socioeconômico aprofundado sobre a situação do superendividamento no Brasil. Pretende-se consolidar e analisar dados qualitativos e quantitativos do superendividamento no cenário brasileiro, realizar o estudo comparado sobre as medidas adotadas para a questão em outros países, bem como analisar as proposições legislativas relacionadas ao tema (em especial o projeto de Lei 3515/15) e seus impactos sob a perspectiva econômica e social, trazendo também para o estudo a perspectiva dos efeitos da COVID 19 sobre a temática.

A presente contratação se insere no escopo do Resultado 2 “Sistema Nacional de Defesa do Consumidor Fortalecido” do projeto BRA/11/008 – Fortalecimento da promoção e defesa da concorrência e dos direitos do consumidor no Brasil.

## **2. OBJETIVO GERAL**

Realizar estudo socioeconômico aprofundado sobre o superendividamento no Brasil, de forma a gerar subsídios para o fortalecimento de políticas e marcos legais relacionados ao tema.

## **3. PRODUTOS**

### **Produto 1: Plano de Trabalho detalhado**

Nesta primeira etapa do projeto, a instituição deverá elaborar proposta inicial de metodologia a ser utilizada na aferição do impacto regulatório e econômico de lei que discipline a matéria do superendividamento, considerando que o tema está em discussão no Congresso Nacional; descrição dos métodos de análises a serem empregados e estrutura argumentativa; proposta de bibliografia; cronograma detalhado das atividades.

### **Produto 2: Relatório de pesquisa sobre o cenário atual do superendividamento no Brasil e estudo comparado com outros países**

Análise quantitativa e qualitativa do quadro do superendividamento no Brasil, considerando para tanto a perspectiva do próprio consumidor endividado, do setor produtivo (fornecedores de bens e serviços), da economia e da sociedade como um todo; apresentação de estudos estatísticos e econométricos acerca do tema; informações regionalizadas; definição da base de dados e indicadores a serem utilizados; estudo comparativo com o cenário do superendividamento de países com índices de qualidade de vida superiores e inferiores ao Brasil; identificação de padrões e tendências; diagnóstico final.

### **Produto 3: Benchmark do tratamento legal e/ou regulatório do superendividamento em âmbito global**

Estudo comparado da prevenção e do tratamento do superendividamento, em nível, legal, infra legal ou supralegal, em países referência na temática em relação ao Brasil; definição das nações abrangidas no estudo; quadro comparativo de diferenças e semelhanças entre políticas públicas e diplomas analisados; análise crítica e avaliação da estratégia e do cenário político-institucional dos países analisados; análise crítica e avaliação da qualidade do diploma internacional considerado e comparação com a versão mais atualizada da proposta brasileira; identificação de traços positivos e negativos dos diplomas analisados (nacional e internacional); proposição de aspectos dos diplomas internacionais que poderiam ser agregados ao diploma legal nacional; diagnóstico final. Análise comparada de documentos e recomendações de organismos internacionais sobre o tema (UNCTAD, G20, Banco Mundial, MERCOSUL etc).

**Produto 4: Análise de impacto econômico e regulatório do tratamento legal do superendividamento:**

Análise ampla e detalhada de impacto econômico e regulatório (potencial e efetivo) da última versão da proposição legislativa de tratamento do superendividamento; análise de custo-efetividade e custo-benefício da proposta, avaliando-se criticamente custos de oportunidade e políticas alternativas a partir das melhores práticas identificadas no Produto 3; a análise deve abranger todos os stakeholders impactados pela proposição legal; definição prévia dos stakeholders; diagnóstico final.

**Produto 5: Análise de impacto social do tratamento legal do superendividamento, com destaque aos efeitos da COVID 19:**

Análise ampla e detalhada de impacto social da versão atualizada, à época do estudo, da proposta legislativa sobre superendividamento; destaque para os efeitos da COVID 19 na pauta do superendividamento; a análise deve abranger todos os *stakeholders* impactados pela proposição; definição prévia dos *stakeholders*; diagnóstico final.

**Produto 6: Relatório final e workshop aberto, com apresentação do consolidado do diagnóstico final, resultados encontrados, conclusão do estudo e propostas de aperfeiçoamento.**

A fase final do trabalho deverá apresentar o consolidado do diagnóstico, dos resultados encontrados, da conclusão obtida pelas informações levantadas, bem como propostas de aperfeiçoamento. A instituição também deverá realizar um workshop para transmitir à equipe da Senacon e demais parceiros e obter suas contribuições sobre o resultado do estudo.

- 3.1 As atividades desenvolvidas pelos profissionais da Consultoria deverão ser realizadas em conjunto com a equipe da Senacon, com o objetivo de transferir o conhecimento produzido e de capacitar e aperfeiçoar as técnicas a serem adotadas pela Senacon.
- 3.2 Os serviços deverão ser realizados obedecendo às recomendações da Organização Mundial de Saúde - OMS e do Ministério da Saúde do Governo Federal, relativas ao período da pandemia, seja na observância do distanciamento social, da não aglomeração de pessoas, no uso de máscara e álcool gel e outros cuidados no intuito de evitar a propagação do vírus Covid-19.

#### **4. CRONOGRAMA DE ENTREGA E PAGAMENTOS DOS PRODUTOS**

<b>PARCELA</b>	<b>PRAZO</b>	<b>PORCENTAGEM DO VALOR TOTAL</b>	<b>PRODUTO</b>
1ª	15 dias após assinatura do contrato	5%	1º Produto
2ª	40 dias após assinatura do contrato	20%	2º Produto
3ª	80 dias após assinatura do contrato	20%	3º Produto
4ª	110 dias após assinatura do contrato	25%	4º Produto
5ª	150 dias após assinatura do contrato	25%	5º Produto
6ª	200 dias após assinatura do contrato	5%	6º Produto

#### **5. PRAZO DE EXECUÇÃO**

As atividades serão desenvolvidas no prazo de até 07 (sete) meses, contados da data de assinatura do contrato com o PNUD, condicionadas a data de entrega de produtos, limitada até 30 de novembro de 2021 e a data de encerramento do contrato, limitada, no máximo, até o dia 15 de dezembro de 2020.

#### **6. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO**

Será declarada vencedora a proposta de menor preço entre as ofertas tecnicamente adequadas.

#### **7. CRITÉRIOS DE ENTREGA, ANÁLISE E PAGAMENTO DOS PRODUTOS**

7.1 Cada produto deverá ser entregue em meio eletrônico à equipe da Senacon, em português, devendo atender aos seguintes critérios:

- a) Entrega de todos os componentes de cada produto;
- b) Clareza e objetividade no conteúdo dos documentos recebidos;
- c) Transparência durante o processo de execução do serviço e elaboração dos produtos;
- d) Cumprimento de todas as condições estabelecidas para a elaboração dos produtos e subprodutos;
- e) Todos os documentos e arquivos relativos aos produtos deverão ser gravados em repositório definido pela Senacon.
- f) A aceitação dos produtos levará em consideração a sua qualidade e o atendimento dos critérios aqui previstos;
- g) A entrega dos Produtos poderá ser antecipada, em comum acordo com a Senacon, preservando-se os requisitos de qualidade dos produtos.

7.2 A entrega, análise e pagamento dos produtos são o resultado de consultas e discussões conjuntas entre a Senacon, o PNUD e a empresa contratada em atenção aos termos do contrato a ser estabelecido entre as partes, no âmbito do Projeto BRA/11/008, e deverá ser desenvolvido conforme as etapas descritas a seguir:

- a) Após o início das atividades, a empresa contratada deverá, nos marcos descritos neste Termo de Referência a serem ratificados em contrato, enviar à Senacon e ao PNUD o produto, com seus anexos e mídias complementares, caso haja.
- b) Após o recebimento do produto, a Senacon distribuirá o material internamente, para que as equipes procedam à análise técnica e emissão de nota técnica, com parecer sobre o produto apresentado pela empresa contratada em um prazo estimado de 15 (quinze) dias corridos.
- c) A nota técnica exarada deverá ser endereçada ao PNUD e deverá detalhar e informar expressamente a aceitação ou recusa do produto recebido, apresentando, para quaisquer das duas situações, os argumentos técnicos que a sustentam.

7.3 Em caso de aprovação do produto, a nota técnica deverá conter, expressamente, a autorização de pagamento do produto e deverá estar assinada, pela autoridade competente da Senacon. O PNUD, ao receber a nota técnica de aprovação e a autorização de pagamento do produto assinada, comunicará à empresa contratada a manifestação da Senacon em relação ao produto entregue e, em caso de aprovação, solicitará a emissão de nota fiscal para pagamento. A empresa contratada deverá ser notificada pelo PNUD sobre tais deliberações em até 3 (três) dias corridos após a data de divulgação da referida nota técnica, e a empresa contratada deverá reverter com toda documentação para pagamento em até 10 (dez) dias corridos.

7.4 Em caso de não aprovação do Produto, a nota técnica deverá conter todas as considerações da Senacon de modo a permitir a revisão do produto pela empresa contratada. A nota técnica em referência deve estar assinada, pela autoridade

competente da Senacon. O PNUD, ao receber a nota técnica com indicativo de revisão de conteúdo assinada (conforme acima), comunicará à empresa contratada a manifestação da Senacon em relação ao produto entregue, para que prossiga com os devidos ajustes e conseqüente apresentação da versão final do produto em até 5 (cinco) dias corridos.

- 7.5 A empresa contratada deverá enviar ao PNUD e Senacon a versão final do produto, com seus anexos e mídias complementares, caso haja, havendo o prosseguimento das etapas acima descritas, visando a conclusão do fluxo com a aprovação, faturamento e pagamento pela entrega específica, em atendimento aos prazos estabelecidos.

## **8. Monitoramento do contrato**

O contrato deverá ser monitorado pela equipe do Projeto e pela unidade de Programa do PNUD com destacada colaboração da JOF/PNUD, de forma a assegurar: o cumprimento dos requisitos técnicos contratados; o adequado desempenho da instituição contratada; o atingimento dos marcos / entregas; a realização de pagamentos em conformidade; e o pleno entendimento entre as partes dos papéis e responsabilidades; com fins de que a contratação seja desempenhada satisfatoriamente.

Os seguintes temas podem ser utilizados para medir o desempenho da instituição contratada:

- a) Financeiro – todos os custos devem ser mantidos pelo valor contratado;
- b) Capacidade de entrega – a instituição contratada deve realmente ser capaz de cumprir o contrato;
- c) Benefícios realizados – os objetivos do contrato devem ser alcançados;
- d) Tempo de resposta – desempenho intelectual/produtivo deve ser satisfatório e atender aos prazos de entrega pactuados;
- e) Qualidade do produto – a instituição contratada deve atender integralmente aos requisitos técnicos em congruência com o contrato, mitigar rejeições de entrega e reclamações de qualquer ordem.
- f) Acessibilidade – deve ter capacidade de resposta às solicitações, observações e feedback da equipe do Projeto com adequada prática de verificação e monitoramento.

Serão realizadas reuniões periódicas (presenciais e por videoconferências), a serem agendadas a critério da Senacon e do PNUD, para apresentação, por parte da instituição contratada, do entendimento sobre o escopo, do desenvolvimento progressivo do trabalho e do panorama sobre a produção e entrega dos produtos / relatórios. No caso de constatação de mau



desempenho pela instituição contratada, caberá a equipe da Senacon reportar prontamente a unidade de Programa do PNUD documentando a ocorrência. Caberá a JOF/PNUD notificar o fornecedor e solicitar ações corretivas a serem adotadas em tempo hábil. No caso de um desempenho insatisfatório recorrente, a equipe da Senacon deve novamente fornecer a unidade de Programa do PNUD evidência documentada de tal desempenho, incluindo ações corretivas não realizadas/ implementadas pela instituição contratada, para ações corretivas por parte da JOF/PNUD.

Ao longo do desenvolvimento do trabalho deverão ser entregues os produtos e a documentação de suporte, incluindo planilhas de cálculo e base de dados empregada para a realização dos estudos. Também deverão ser realizados workshops, em que serão apresentados, para a equipe da Senacon, os resultados parciais e os resultados obtidos para cada um dos produtos.

Os produtos serão avaliados pela equipe do Projeto e deverão ser entregues para validação nos prazos descritos no Item 4 e no formato solicitado pelo Item 7 deste TR.

Não serão aceitos produtos que sejam consubstanciados em (ou sejam apresentados como) mera reprodução de conteúdo da internet ou livros de outros autores sem os créditos devidos ou ainda sem que tais conteúdos sejam minimamente tratados e/ou analisados pela instituição contratada.

Devem ser entregues todos os componentes de cada produto, informados com clareza e objetividade em seu conteúdo, de forma inclusive a explicitar a transparência empregada durante a sua elaboração, e referenciando a base teórica que os embasa.

A qualquer tempo poderão ser solicitadas reuniões com a equipe do Projeto para apresentação das simulações e resultados preliminares, intermediários e/ou finais, se já houver.

## 9. EQUIPE MÍNIMA

A Consultoria deverá garantir que as obrigações sob o contrato de prestação de serviços sejam executadas por pessoal devidamente qualificado e treinado, de acordo, no mínimo, com as seguintes especificações:

Nível	Requisitos	Quantidade	Expertise <sup>1</sup>
Gestor Sênior	Experiência substancial em seu campo de especialização e em funções de consultoria. Experiência em gestão de projetos adquirida em pelo menos cinco projetos de alta qualidade e de grande porte, de preferência no setor público e aplicando metodologia certificada e adequada à gestão de projetos. Tipicamente, uma pessoa nesta categoria terá 10 anos ou mais de experiência relevante.	1	Gerenciamento de Projetos
Consultor Sênior	Experiência substancial em seu campo de especialização e em funções de consultoria. Experiência em projetos de alta qualidade e de grande porte. Tipicamente, uma pessoa nessa categoria terá 5 anos ou mais de experiência relevante.	2 ou 3	Consultor com formação em Direito e experiência em Direito do Consumidor e Regulação.  Consultor com formação em Economia/ Estatística ou áreas afins  Expertise em sistemas de regulação e/ou direitos do consumidor

## 10. ESCLARECIMENTOS E INFORMAÇÕES ADICIONAIS

A execução dos trabalhos previstos neste Termo de Referência não implica qualquer relação de vínculo trabalhista com a Senacon. As relações contratuais no âmbito deste Projeto são regidas pelo Decreto 5.151/2004 e pela Portaria nº 8/2017 do Ministério das Relações Exteriores.

A consultoria terá que manter sigilo total de todas as informações a que tiver acesso durante o projeto; não poderá, em hipótese alguma, divulgar resultados, parciais ou totais, ou fazer qualquer comentário sobre as informações, levantamentos realizados e conteúdo dos produtos gerados sem a autorização expressa e escrita da Senacon.

As atividades e as reuniões de trabalho deverão ser realizadas de forma remota, e excepcionalmente a critério da Senacon, de forma presencial, em Brasília.

Os prazos estabelecidos no item 4 deste Termo de Referência poderão ser ajustados e compensados entre si, em comum acordo com a Senacon, desde que a data limite de 30 de novembro de 2021 para a entrega de produtos não seja ultrapassada.

Os produtos devem ser exclusivos e adequados ao contexto do projeto.

Despesas indiretas: o orçamento apresentado pela CONTRATADA deverá incluir despesas diretas e indiretas para prestação de serviço e entrega dos produtos, inclusive despesas com diárias e passagens de seus técnicos e/ou consultores.

Anexo 01 – Formulário de entrega, análise e pagamento de produtos

<b>Produto em análise:</b>	Produto XX
<b>Descrição resumida do produto:</b>	XXXXX
<b>Contrato PNUD:</b>	BRA11-XXXXX-202X
<b>Data da entrega do produto pela empresa contratada para o PNUD:</b>	XX.XX.202X
<b>Data do envio do produto para a Senacon pelo PNUD:</b>	XX.XX.202X
<b>Data do recebimento da nota técnica emitida pela Senacon no PNUD:</b>	XX.XX.202X
<b>Teor da nota técnica da Senacon relacionada ao produto:</b>	<input type="checkbox"/> Aprova <input type="checkbox"/> Solicita Ajustes*
<b>Data de divulgação da nota técnica relacionada ao Produto emitida pela Senacon a empresa contratada:</b>	XX.XX.202X
<b>Data da Entrega da versão final do produto pela empresa contratada ao PNUD (*):</b>	XX.XX.202X
<b>Data do envio da versão final do produto para a Senacon pelo PNUD (*):</b>	XX.XX.202X
<b>Data do recebimento da Nota Técnica referente a versão final do Produto emitida pela senacon ao PNUD (*):</b>	XX.XX.202X
<b>Teor da Nota Técnica da Senacon relacionada a versão final do Produto (*):</b>	<input type="checkbox"/> Aprova <input type="checkbox"/> Solicita Ajustes
<b>Data de divulgação da Nota Técnica relacionada a versão final do produto emitida pela Senacon a empresa contratada (*):</b>	XX.XX.202X
<b>Data em que o PNUD solicita faturamento a empresa contratada:</b>	XX.XX.202X
<b>Data do faturamento e envio da NF pela empresa contratada à Senacon:</b>	XX.XX.202X
<b>Data da realização do pagamento:</b>	XX.XX.202X

**Observação:**

XXXXX