



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 338, DE 2018

Dispõe sobre o Contrato de Impacto Social.

AUTORIA: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE)

DESPACHO: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Dispõe sobre o Contrato de Impacto Social.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Contrato de Impacto Social – CIS, a ser celebrado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios, ou por suas autarquias ou fundações, com entidades públicas ou privadas, com a finalidade de atingir objetivos de relevante interesse social.

Art. 2º O CIS é o acordo de vontades por meio do qual uma entidade pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, se compromete a atingir determinadas metas de interesse social, mediante o pagamento de contraprestação do poder público, condicionada à verificação, por agente independente, do atingimento dos objetivos.

CAPÍTULO II

DA SELEÇÃO DO CONTRATADO

Art. 3º O Poder Público pode selecionar entidade pública ou privada para desempenhar atividade de qualquer natureza, mediante a contrapartida de melhora de determinado indicador social ou prestação de serviço de relevância pública.

§ 1º A seleção é feita mediante licitação, nas modalidades:



SF/18128.89796-72



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

I – pregão, quando a proposta for selecionada pelo critério do menor preço;

II – concorrência, quando a proposta for selecionada pelo critério de técnica e preço.

§ 2º O instrumento convocatório da seleção deve exigir apenas as condições de habilitação técnica estritamente necessárias ao desempenho da atividade, observadas as cláusulas de liberdade de atuação do contratado e de possibilidade de subcontratação.

§ 3º Quando o caráter absolutamente singular do objeto do CIS tornar inviável a licitação, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Administração Pública pode realizar chamada pública, a fim de receber propostas dos mais diversos interessados.

§ 4º O edital de chamada pública deve especificar:

I – a qualificação exigida dos participantes;

II – a composição da comissão de avaliação;

III – o escopo das contribuições desejadas;

IV – o prazo de apresentação das propostas.

CAPÍTULO III

DO CONTRATO E DA MATRIZ DE RISCOS E RESPONSABILIDADES

Art. 4º Cabe à entidade contratada e aos eventuais parceiros investidores o risco de não atingimento das metas estipuladas no contrato.

Art. 5º É vedado ao poder público assumir, a qualquer título, obrigação financeira pelos riscos de não atingimento das metas.



SF/18128.89796-72



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Art. 6º O CIS pode ter duração de até dez anos.

Parágrafo único. Para fins de execução orçamentária, devem ser previstos:

I – na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, recursos suficientes para o pagamento total das parcelas do CIS vincendas no exercício financeiro, caso sejam atingidos os indicadores;

II – no plano plurianual, recursos suficientes para o pagamento total das parcelas do CIS vincendas em todo o período de vigência do plano, caso sejam atingidos todos os indicadores.

Art. 7º O CIS é formalizado por meio de instrumento que deve conter, pelo menos:

I – a descrição detalhada:

a) do objeto de atuação da entidade contratada;

b) das obrigações do poder público e da entidade contratada, inclusive quanto à possibilidade de utilização de estrutura física da Administração Pública;

c) das metas parciais e finais a serem atingidas, bem como dos respectivos prazos de atingimento;

d) da contrapartida financeira do poder público pelo atingimento de cada meta, assim como dos percentuais aplicáveis em caso de atingimento apenas parcial;

II – o prazo de duração do contrato e as condições de sua prorrogação, caso sejam atingidas as metas estipuladas;

III – o termo de referência, com a previsão de orçamento total e de seus componentes;



SF/18128.89796-72



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

IV – a cláusula de liberdade de atuação da entidade contratada para definir estratégias e táticas de atuação a fim de atingir as metas estabelecidas, nos termos do art. 8º desta Lei;

V – as condições para a contratação de avaliador externo independente, a fim de verificar e mensurar o atingimento das metas do CIS;

VI – as hipóteses de rescisão do CIS, antes do termo, em virtude de falta contratual de qualquer das partes.

Art. 8º A entidade contratada tem liberdade de atuação para:

I – contratar ou subcontratar atividades;

II – selecionar colaboradores;

III – receber investimentos de parceiros de risco, inclusive mediante a captação de recursos financeiros na forma de emissão de recebíveis.

Parágrafo único. Os investidores ou parceiros da entidade contratada compartilham o risco do não atingimento das metas e do consequente não pagamento justificado por parte do poder público, mas não podem ser responsabilizados por obrigações cíveis, comerciais, trabalhistas, previdenciárias ou tributárias da entidade contratada.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 9º Aplicam-se ao CIS, de forma subsidiária a esta Lei, nessa ordem de preferência:

I – a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;

II – a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002;



SF/18128.89796-72



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

III – a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Contrato de Impacto Social - CIS, conhecida na literatura de gestão governamental como *social impact bond*, é uma forma de contrato com o poder público que vem sendo gradativamente adotada em países estrangeiros, e que tem tudo para adequar-se à realidade brasileira, em que são demandados o dinamismo e a tolerância a riscos da iniciativa privada, de forma aliada à visão social inerente ao poder público. De acordo com essa forma especial de parceria – que já vem sendo implementada com sucesso até mesmo em grandes metrópoles, como Nova Iorque – cabe ao poder público desembolsar uma quantia predeterminada, apenas se a entidade contratada conseguir, no prazo contratual, atingir determinadas metas de impacto social, tais como melhoria de índices de educação, de saúde, de assistência social, etc.

A grande vantagem do CIS é o fato de que o risco do atingimento das metas de interesse social é exclusivo do parceiro privado, que pode, inclusive, captar investidores de risco interessados em retorno financeiro dos recebíveis e também na bonificação por impactos favoráveis de responsabilidade social. Assim, se forem atingidas as metas, o poder público realiza o desembolso devido; se não, nada é devido, e o parceiro privado arca integralmente com esse fracasso. Não são poucos os espaços para a atuação de sucesso desse instrumento, mas especialmente na gestão educacional seu campo de relevância será enorme.

Há no Brasil, porém, dois problemas que podem impedir ou dificultar grandemente a implementação do CIS. Em primeiro lugar, a falta de um arcabouço legislativo que lhe dê segurança e estabilidade; em segundo plano, a falta de uma clara matriz de riscos inclusive para o investidor, que pode evitar realizar o investimento, quando da captação de recursos pela entidade contratada, por temer ser responsabilizado em esferas trabalhistas e tributárias, por exemplo.

Sobre o tema, Vera Monteiro e André Rosilho explicam que:



SF/18128.89796-72



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

O engajamento da iniciativa privada em projetos sociais no Brasil se dá quase que exclusivamente via filantropia - isto é, via doação (de recursos financeiros ou humanos, de materiais, de infraestrutura etc.). Circunscreve-se, assim, a ações que não geram retornos financeiros diretos. No âmbito da filantropia a premissa é a de que gastos sejam feitos a fundo perdido.

É natural que esse tipo de engajamento social (doação sem retorno financeiro direto) envolva número relativamente baixo de atores (apenas aqueles dispostos a abrir mão de lucro, ou de parcela dele, em prol de interesses socialmente relevantes). O mercado é primordialmente movido pela expectativa de ganhos econômicos, havendo uma limitação intrínseca a modelo de apoio a iniciativas de cunho social exclusivamente baseado em filantropia.

O CIS quer ampliar as possibilidades de engajamento da iniciativa privada em projetos sociais para além dos limites da benemerência. Quer atrair para projetos sociais de interesse público atores privados que não têm interesse em fazer filantropia. A ideia é que esses sujeitos (que visam primordialmente ao lucro) passem a enxergar em projetos sociais verdadeiras oportunidades de negócio, incorporando-os a seus portfólios. O objetivo do CIS é viabilizar, no Brasil, investimentos de impacto social. É atrair capital privado que busca retorno financeiro via projeto público com potencial para gerar impacto social efetivo.

Investimentos dessa natureza não se confundem com filantropia. Não envolvem doação pura e simples, mas a criação de estímulos econômicos para o mercado investir em atividades socialmente relevantes por sua conta e risco (por exemplo, educação e segurança pública). Investimentos de impacto social pressupõem a possibilidade de remuneração de capital privado alocado em projetos sociais, gerando, a um só tempo, valor social (a ser auferido pela coletividade como um todo) e valor pecuniário (a ser auferido pelo investidor privado).

O CIS, em linhas gerais, é contrato público a ser firmado com agente privado que fica responsável pela prestação de serviço de impacto social (serviço já prestado pelo Estado, mas que pode se beneficiar com o engajamento da iniciativa privada), no qual são previstos pagamentos públicos condicionados ao atingimento de metas de resultados pelo contratado.

Admite alguma flexibilidade na definição da intervenção social para, diante dos resultados obtidos, viabilizar eventuais adaptações nas atividades sociais prestadas. E a segurança nessa estrutura contratual que estimula o investimento privado em negócio de natureza social com fins lucrativos. Em suma, CIS é contrato de resultado social, celebrado entre



SF/18128.89796-72



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Poder Público e a iniciativa privada. A inspiração para esse modelo contratual são os *social impact bonds/SIBs*.

A premissa desse tipo de contrato é a de que as intervenções possam simultaneamente gerar: (1) impacto social positivo (isto é, aprimoramento de atividades e serviços sociais já prestados pelo Estado); (2) retorno financeiro ao investidor privado (que auferirá lucro apenas na hipótese de sucesso de intervenções sociais, o que justifica que o contrato autorize o investidor a ter governança sobre o contrato); (3) economia ao Poder Público (que poderá ter custos reduzidos em caso de sucesso de intervenções sociais).

Um detalhe importante: as normas jurídicas em vigor não preveem o tipo contratual 'CIS'. É evidente que a edição de lei federal sobre o tema (definindo objeto, escopo e características do CIS) traria mais segurança jurídica a esse tipo de investimento de impacto social. ” **(Como o Estado pode celebrar contrato de impacto social/CIS? In: WALD, Arnaldo et al (orgs.). O Direito Administrativo na Atualidade. São Paulo: Malheiros, 2017, pp. 1173-1174).**

Para retirar esses entraves, e permitir a implementação no Brasil desse instrumento que alia o dinamismo e os recursos da iniciativa privada à realização pelo poder público dos objetivos fundamentais constantes do art. 3º da Constituição, é que estamos apresentando este Projeto de Lei do Senado (PLS). Por meio dele, busca-se instituir a figura do CIS, a fim de traçar um arcabouço legal que dê segurança jurídica tanto ao Estado quanto à entidade contratada, que deve possuir, ademais, ampla liberdade de atuação, já que assume integralmente os riscos do fracasso de suas ações.

Demais disso, busca-se permitir uma distribuição equânime de riscos, até mesmo para poder atrair investidores interessados nos ganhos e nos impactos sociais do CIS.

Optamos por instituir o CIS por meio de Lei autônoma, ainda que com aplicação subsidiária da legislação existente sobre licitações e contratos administrativos, por considerarmos que, ante suas peculiaridades, esse tipo de ajuste de vontades não se amolda com precisão a nenhuma das formas previstas na legislação brasileira atual. Assim, embora, por exemplo, aplique-se subsidiariamente a Lei de Parcerias Público-Privadas, preferiu-se tratar do CIS



SF/18128.89796-72



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

como uma modalidade contratual apartada, até mesmo para destacar a importância do instituto ora nascente.

Por considerarmos que se trata de alteração legislativa relativamente simples, mas de grandioso impacto social, esperamos que o PLS seja rapidamente aprovado por esta Casa.

Sala das Sessões,

Senador TASSO JEREISSATI



SF/18128.89796-72

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- artigo 3º

- Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 - Lei de Licitação; Lei de Licitações e Contratos - 8666/93

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993;8666>

- artigo 25

- Lei nº 10.520, de 17 de Julho de 2002 - Lei do Pregão - 10520/02

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2002;10520>

- Lei nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004 - LEI DE PARCERIA PUBLICO-PRIVADA / LEI DE PPP - 11079/04

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2004;11079>