

Por meio da Resolução Nº 03, de 2019, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro criou a presente Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de, no prazo de 90 dias, "investigar a tentativa de reforma da previdência onerando os servidores públicos estaduais por perdas financeiras causadas ilícitamente por governos anteriores".

Composta por 5 membros titulares e 1 suplente, esta CPI foi instalada no dia 28 de março de 2019. A CPI tem como presidente o deputado Flávio Serafini (PSOL). Foram escolhidos, em Plenário, como vice-presidente o deputado Alexandre Freitas (NOVO), e como relator, o deputado Waldeck Carneiro (PT).

A CPI do Rioprevidência, aqui relatada, buscou investigar suspeitas de que teria havido prática de gestão temerária e fraudulenta da autarquia, posto em prática pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro por meio das secretarias de estado de Fazenda (SEFAZ), de Planejamento e Gestão (SEPLAG), e pelo próprio Rioprevidência, no período 2007-2018.

Nos últimos anos, o Rioprevidência deixou de ser um fundo superavitário, e passou a apresentar severas dificuldades financeiras. Governantes têm alegado que boa parte dos problemas fiscais do estado se devem a um suposto rombo do regime previdenciário estadual. Assim, o Rioprevidência vem passando por reformas que oneram os servidores, como o aumento da contribuição previdenciária, iniciativa que não resolveu a situação da instituição.

O Rioprevidência foi criado em 1999 (Lei Estadual nº 3.189/1999), unificando as aposentadorias e pensões dos servidores do Rio de Janeiro, que passaram a contribuir para o Fundo. O sistema funcionava como repartição simples, ou seja, o que era tributado dos servidores em um período bancava os inativos do mesmo período. Apesar disso, a lei de criação do Rioprevidência obrigava a autarquia a manter um equilíbrio financeiro e atuarial.

Para garantir a viabilidade do Rioprevidência, servidores e o estado passaram a contribuir em 11% e 22%, respectivamente. Também, alguns ativos foram incorporados à autarquia. A ideia era ampliar a fonte de receitas para que as despesas pudessem ser bancadas pelo Rioprevidência de maneira independente, sem custos para o Tesouro. Desta maneira, o Rioprevidência passou a contar com receitas das CFTs, (Certificados Financeiros do Tesouro), créditos inscritos na dívida ativa (Decretos nº 25.217/99 e nº 37.050/05), direitos sobre royalties do petróleo, descontados os repasses (Decreto nº 37.571/05) e 177 imóveis, no valor de R\$ 44 milhões, à época. Entretanto, parte desses recursos vinculados passaram a ser desviados para outras finalidades, num processo de descapitalização do fundo. Cerca de 17 bilhões deixaram de ser direcionados para a autarquia, o que foi comprometendo sua saúde financeira ao longo do tempo.

Em 2013, foi posto em prática uma reforma da previdência que operou uma Segregação de Massa e a criação de uma previdência complementar (privada), no Rioprevidência. Todavia, essa não foi precedida de estudo atuarial que demonstrasse a capacidade do orçamento da instituição custear os déficits financeiros anuais, bem como não foram considerados outros cenários possíveis, com diferentes critérios de segregação, de forma a levar à escolha de um cenário que proporcionasse o menor custo de transição para o sistema capitalizado, numa perspectiva de sustentabilidade.

Com a reforma, as contas da autarquia ficaram ainda mais pressionadas. Frente a esse quadro, Governo do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) passou a buscar novas soluções para equacionar a situação financeira da instituição. O ERJ, por meio do Rioprevidência, começa então a fazer antecipações de receitas de petróleo com instituições bancárias e financeiras, dando como garantia as receitas futuras de petróleo da autarquia previdenciária. Em 2013, realiza-se essas operações no mercado nacional; em 2014, é posta em prática uma operação de antecipação de royalties no mercado financeiro internacional, conhecida como Operação Delaware.

Como será demonstrado neste Relatório, essas operações financeiras promovidas pela instituição não tiveram o objetivo de promover o equilíbrio financeiro do Rioprevidência, mas sim o de injetar recursos nas contas do ERJ por meio da desobrigação do Governo Estadual com a cobertura os déficits na conta do da autarquia, como consta em lei.

Para realizar estas antecipações de receita no mercado internacional, o ERJ optou por um processo de securitização, com a criação de duas sociedades de propósito específico registrada em Delaware, um reconhecido paraíso fiscal, a Rio Oil Finance Trust e a Riopetróleo S/A. A primeira passou a deter os direitos sobre todas as receitas de royalties e participações especiais do Rioprevidência. Há questionamentos quanto à transparência, legalidade e economicidade deste processo. Como aponta o relatório do TCE, as sociedades de propósito específico operam sobre a legislação americana, e não está claro se devem apresentar relatórios financeiros regulares. Também, não está claro o motivo da escolha das empresas que se relacionam com as operações: a Riopetróleo S/A apresenta como colateral a empresa Planner Trustee Distribuidora de Títulos Mobiliários Ltda. e a Rio Oil tem como representante legal a National Wilmington Trust. Não há transparência sobre o papel dessas empresas, a remuneração das mesmas, e o critério de escolha e sua legalidade.

Também é importante destacar que as condições negociadas pelo governo na Operação Delaware foram extremamente arriscadas e desfavoráveis ao Rio de Janeiro. Assim, quando o preço do barril do petróleo sofreu grave queda no final de 2014, o fluxo de royalties diminuiu abruptamente no estado, e o Rio de Janeiro entrou em condição de quebra das cláusulas do contrato. Com isso, a operação teria gerado um rombo sem precedentes no Rioprevidência, de mais de R\$ 20 bilhões, como foi apurado na CPI.

Diante disso, a situação do Rioprevidência foi se agravando, enquanto também se intensificava a crise fiscal do Estado Rio de Janeiro. Com o elevado déficit da autarquia, o governo optou por reformar a previdência, no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal. Nesse sentido, foi aprovada a Lei nº 7606/2017, que aumentou a contribuição previdenciária de 11% para 14%. Assim, os servidores do estado acabaram sendo penalizados pelo desequilíbrio da autarquia, causado de fato pela má gestão dos governadores do estado. Foi a sucessiva descapitalização do Fundo e as aventuras financeiras que causaram o rombo da previdência no estado, como também demonstrará esse Relatório - Apesar do fracasso da Operação Delaware, o governo estadual realizou ainda, em 2018, mais uma operação de antecipação de Royalties e participações especiais no mercado intencional, mostrando que não houve qualquer aprendizado com a mal sucedida operação de 2014.

Desta forma, essa CPI se justifica pela necessidade de investigar mais a fundo esse processo de descapitalização do Rioprevidência, para saber que ativos são devidos à autarquia e tentar reavê-los; pela necessidade de investigar profundamente em que condições as operações de crédito foram realizadas, especialmente as contratadas no exterior; e, finalmente, pela necessidade de proteger os servidores estaduais, buscando fazer que esses não continuem sendo onerados por esse déficit. Assim posto, foi proposta a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito aqui relatada, para apurar os fatos acima citados.

O relatório da CPI possui sete capítulos, incluindo sua introdução (capítulo 1) e sua conclusão (capítulo 7).

No capítulo 2 são feitas considerações sobre o sistema de previdência social. O capítulo começa abordando o tema das origens da previdência social, tratando de sua história no mundo e no Brasil, faz uma reflexão sobre o surgimento e desenvolvimento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no país, e termina com uma breve reflexão sobre a evolução do sistema de previdência social no Estado do Rio de Janeiro.

O capítulo 3 foca no Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro, o Rioprevidência. O capítulo trata de temas como a finalidade da autarquia e sua estrutura organizacional, chegando à sua evolução financeira, orçamentária e atuarial. Aqui são consideradas importantes questões relacionadas às operações do RPPS fluminense e à segregação de massa promovida pela autarquia.

No capítulo 4 chegamos àquela que acabou se tornando o problema principal tratado por essa CPI, a chamada Operação Delaware, Operação de bilhões de reais que comprometeu o principal

ativo do Rioprevidência, os royalties e participação especiais do petróleo destinados ao Estado do Rio de Janeiro. Aqui é tratada a importante questão da economicidade da Operação.

O capítulo 5 continua tratando da Operação Delaware, mas, devido à sua importância, decidimos colocá-lo num capítulo à parte. Ele considera as questões relacionadas legalidade da Operação. Um dos pontos centrais desse capítulo é o debate sobre se a Operação se tratou de uma Operação de Crédito, o que a tornaria ilegal, ou se essa foi mesmo uma Cessão de Crédito, como alegam os gestores à frente do negócio.

O capítulo 6 tratará da relação entre o Rioprevidência e o governo do Estado do Rio de Janeiro por meio do Conselho Administrativo da autarquia, o CONAD. Aqui se busca mostrar que a composição do Conselho, majoritariamente formado por representantes indicados pelo governador do estado, acabou por facilitar a aprovação de resoluções mais favoráveis aos interesses do governo estadual do que dos segurados.

Na sua conclusão, capítulo 7, o relatório lista os atos temerários e/ou fraudulentos identificado por esta Comissão Parlamentar de Inquérito, durante suas investigações, apresenta as respectivas responsabilizações individuais e apresenta propostas para o aperfeiçoamento da gestão e da transparência administrativa do Rioprevidência.

Dito isto, resta-nos, por fim, agradecer a todos que se empenharam para que esta CPI alcançasse seus objetivos, em especial:

À Sra. Mariana Montebello Willeman, presidente do TCE-RJ, por ter cedido à CPI os Técnicos Ari Paiva e Sabrina Reinhold Rende, membros da Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais (CTO) do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, que acompanharam e auxiliaram com maestria os trabalhos desta CPI.

Ao Promotor de Justiça Vinicius Leal Cavaleiro, que foi sempre solícito e cooperou para o entendimento da Operação Delaware, Além de ceder o Técnico Henrique Diniz para que acompanhasse os trabalhos desta Comissão.

Ao Sr. Sérgio Aureliano Machado da Silva, atual presidente do Rioprevidência, que forneceu os dados e documentos solicitados por esta CPI, o mesmo esteve presente em duas audiências da Comissão, trazendo informações relevantes para o trabalho desenvolvido.

Aos procuradores do Ministério Público Especial do Tribunal de Contas - Vittorio Constantino Provenza, Horácio machado Medeiros, Sergio Paulo de Abreu e Henrique Cunha de Lima, por terem enviado ofícios a essa comissão auxiliando com dados e informações pertinentes sobre a Operação Delaware.

Aos procuradores do Ministério Público Federal - Eduardo El Hage, Rodrigo Timóteo e Felipe Bogato, que cooperaram para realização da Oitiva com o ex-governador Sérgio Cabral.

Finalmente, aos assessores técnicos desta CPI, a saber: Danilo George Ribeiro, Helena Marroig, Adhemar Mineiro, Luciano Mendonça, Isabel Barbosa, Roberto Morales, Téo do Coutto, Marcelo Bento, Gabriel Seraphim, Raquel Michelsen da Oliveira e Tiago Martues.

Por último, queremos compartilhar os créditos da elaboração deste relatório final da CPI do Rioprevidência. Embora tenhamos assumido o papel de relator, trata-se efetivamente de obra coletiva. O trabalho de relatoria foi sendo produzido, a múltiplas mãos, desde o início das atividades da CPI: resumos, notas, sínteses, análises, entre outros documentos, foram produzidos no transcurso dos trabalhos da CPI, inclusive a sistematização de dados, a compilação de documentos e a organização dos textos, que geraram este relatório final. Portanto, registro a co-autoria e agradeço ao presidente da CPI, Flávio Serafini, e aos assessores Adhemar Mineiro, Ari Paiva, Danilo George Ribeiro, Helena Marroig, Luciano Mendonça e Sabrina Reinbold, que colaboraram diretamente na concepção e na produção deste relatório final.

2. Apontamentos sobre o sistema de previdência social

2.1 As origens da previdência social

De acordo com o Centro de Documentação, Informação e Memória (CEDIM) do Rioprevidência, ao falarmos em seguridade social é preciso remeter aos primórdios da humanidade, pois faria parte da natureza humana a busca por formas de garantir, no presente, reservas para um futuro que se apresenta como incerto.

Assim, desde o início dos tempos o ser humano convive com a inquietação constante de produzir meios suficientes para sua sobrevivência e com o receio de não possuir condições de prover o sustento seu e de seus familiares em determinado momento do seu ciclo de vida. Incontáveis medidas evoluíram para tratar tais riscos ao longo da história ao mesmo tempo em que avançava o convívio em sociedade.

Nas sociedades antigas eram comuns esforços de ajuda a indivíduos e seus dependentes que não possuíam meios suficientes garantidores de uma sobrevivência digna, ou seja, a busca da justiça social também foi almejada pelos povos antigos. Há registros, por exemplo, no Império Inca, do cultivo de alimentos destinados a anciãos, doentes e inválidos (MARTINS, 2010).

Atualmente, governos adotam um conjunto de políticas objetivando atender a demanda do cidadão por ações de assistência social, saúde e previdência, as quais têm por objetivo e essência amenizar os males que afligem o homem, seus riscos biológicos e econômicos, promovendo a equidade e a dignidade humana. Entre os marcos mais relevantes do que se conhece hoje como previdência e seguridade social destaca-se o Poor Relief Act (HARRIS-SHORT, 2011) editado na Inglaterra no ano de 1601, que estabeleceu contribuição obrigatória vinculada a fins sociais.

Ressalta-se a importância da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada pela da de 1789, que estabeleceu em seu artigo 21: "os auxílios públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar".

A participação da Igreja nesse processo também não pode ser desconsiderada, principalmente com a criação da Encíclica Rerum Novarum, de Leão XIII (1891) que lançou a ideia de criação de um sistema de pecúlio ao trabalhador, custeado com parte salário do mesmo, visando protegê-lo dos riscos sociais. A referida encíclica tratou das questões laborais durante a Revolução Industrial, apoiando o direito dos trabalhadores constituírem sindicatos e proteção dos cidadãos mais vulneráveis.

A partir do século XIX houve o direcionamento de cada vez mais recursos para o custeio das atividades de seguridade social, sob influência, inclusive, dos efeitos da Revolução Industrial. No século seguinte houve a consolidação da previdência social, mediante a evolução do conceito do Welfare State (IBRAHIM, 2010) como solução para o vivenciado nas crises econômicas que precederam a Segunda Guerra Mundial. O Estado, a partir de então, amplia consideravelmente sua participação na previdência na mesma proporção em que se solidifica na sociedade o entendimento da seguridade social como política governamental essencial.

Costuma-se atribuir a criação do primeiro regime previdenciário moderno ao Chanceler Otto Von Bismarck, que criou sistemas previdenciários na Alemanha a partir de 1883 (LEITE, 1983)4, com o objetivo de cuidar de trabalhadores nos casos de problemas de saúde, invalidez, envelhecimento e acidentes de trabalho, mediante filiação obrigatória a empresas seguradoras e a entidades de socorro mútuo, além de custeio por contribuições de empregados, empregadores e do próprio poder público.

Mas teria sido o México, em 1917, o primeiro país do mundo a ter uma previdência social totalmente estruturada na Constituição, bem como surgimento do Estado Social de Direito. Somente em 1935 foi criada a previdência social nos Estados Unidos, com a aprovação pelo Congresso do Social Security Act, que estabelecia normas de direito social, como direito ao auxílio aos idosos e ao seguro-desemprego, nos casos de desemprego involuntário, originando vários fundos de investimentos com forte aporte de recursos.

Muitas outras leis foram instituídas ao longo dos anos seguintes em diversos países, sobretudo após as grandes guerras mundiais,

quando a importância da assistência e previdência social foi consolidada, com a intenção de proteger auxílio mínimo aos cidadãos dos países devastados pelas guerras, visando à reconstrução.

2.2 O sistema de previdência social no Brasil

No Brasil, a preocupação com a proteção social do indivíduo nasceu com a necessidade de implantação de instituições de seguro social, de cunho mutualista e particular. A Santa Casa de Misericórdia, como a de Santos (1543), fundada pelo Padre Anchieta no século XVI, foi o princípio das iniciativas privadas de seguridade, já que prestava assistência médica e hospitalar aos que necessitassem, sob a influência dos modelos europeus à época.

Uma das primeiras instituições a tratar sobre pensões foi o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, criado em 1795. Com o estabelecimento da família real no país foi criado, em 1808, o montepio da guarda pessoal de Dom João VI (IBRAHIM, 2010).

Em 1821, Dom Pedro decretou ato concedendo o direito à aposentadoria aos mestres e professores, com critério de 30 (trinta) anos de serviço, assegurando, ainda, pagamento de abono de um quarto dos recebimentos para quem continuassem a trabalhar após alcançar o referido tempo de serviço.

A Constituição de 1824 já previa o direito ao "socorro público" (art. 179, inciso XXXI) aos cidadãos. Embora tal dispositivo não apresentasse definição do que seriam tais "socorros" e seus critérios de realização, fomentou a instituição no Brasil dos Montepios destinados à aposentadoria e pensão, como, por exemplo, o Montepio Geral dos Servidores do Estado (MONGERAL), criado em 1835, que se utilizava dos fundos de quatro extrações lotéricas para custear suas pensões. Considera-se que essa iniciativa deu origem à previdência privada no Brasil. Mas tarde, o Decreto nº 2.711, de 1860, regulamentou o financiamento de montepios e sociedades de socorros mútuos.

O ato adicional de 1834, em seu art. 10 delegava competência às Assembleias Legislativas para legislar sobre as chamadas Casas de Socorros Públicos. A referida matéria foi regulada pela Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.

O Código Comercial de 1850 também passou a prever alguns benefícios de natureza previdenciárias. Outro ato importante, o Decreto nº 9.912-A de 1888, regulou o direito à aposentadoria por idade ou invalidez dos empregados dos Correios, mediante a exigência de o empregado possuir 30 (trinta) anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 (sessenta) anos.

Já a lei nº 3.397, de 24 de novembro, criou a Caixa de Socorros em cada uma das estradas de Ferro do Império. Em 1889 o Decreto nº 10.269, de 20 de julho de 1889, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional.

Observa-se que, assim como no período Imperial, a maioria das legislações sociais pertinentes ao período inicial da república era destinada aos funcionários públicos. A Constituição Federal de 1891 nada trouxe sobre uma previdência social de caráter popular. "Era notório entre os republicanos históricos uma visão bem definida no que tange o que deveria ser o papel e o conteúdo da Carta Constitucional de 1891. Para eles não era gerência nem assunto para a Constituição Federal legislar sobre a Previdência Social, essa questão caberia ao legislador ordinário" (CEDIM).

Fora do ambiente estatal a assistência social era deixada para associações particulares, como: irmandades religiosas, sociedade de auxílio mútuo, santas Casas, instituições privadas de caridade e instituições voltadas à caridade e atendimento aos mais necessitados.

Contudo, pode-se delimitar como marco previdenciário brasileiro a promulgação pelo Presidente Arthur da Silva Bernardes (15.11.1922 a 15.11.1926) do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, na verdade a conhecida Lei Elói Chaves (autor do respectivo projeto), que determinou a criação de uma Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. As CAP foram formadas pelas tarifas cobradas pelo Estado, através de contribuições paritárias entre empregados e empresa, que seriam depositadas em conta bancária, sendo que alguns benefícios ali seriam previstos.

Como dito o Decreto nº 4.682/23 é considerado o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita, já que estendeu o regime a outras categorias como os portuários e marítimos; os trabalhadores dos serviços de telégrafos e radiotelegrafo; os empregados nos serviços de força, luz e bondes, continuando a incorporar trabalhadores de outras categorias profissionais, resultando na fusão das caixas em institutos.

O desenvolvimento do sistema de Previdência Social deveu-se, também, à criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930 com o Decreto nº 19.433, de 26 de novembro, tendo como uma das atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões.

As Caixas de Aposentadorias e Pensões iniciou seu declínio ainda na década de 30, mais precisamente em 29 de junho de 1933, com a edição do Decreto nº 22.872, quando foi instituído o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), considerado a primeira instituição brasileira de Previdência Social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa.

Passa-se neste momento a organização da previdência em categorias profissionais e não mais originadas por empresas, resolvendo um sério problema estrutural de manutenção de CAP com pequeno número de trabalhadores e rotatividade nas empresas. A previdência sustentada em categorias profissionais minimiza esta fragilização do sistema.

Pode-se afirmar que a unificação das CAPS em Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP) amplia a participação do Estado nas decisões destes órgãos, pois eles passam a estar diretamente subordinados ao Ministério do Trabalho.

Seguiu-se após a criação do IAPM outros institutos como, por exemplo, Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado; Decreto-Lei nº 1.469, de 1º de agosto de 1939, criou o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários; Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938, criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trápicos e Armazéns; e Decreto-Lei nº 1.355, de 19 de junho de 1939, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

Mesmo com a criação dos IAP, este não resolvia todo problema, pois ainda existia a rotatividade de trabalhadores entre as profissões. Assim, havia a necessidade de transformação dos diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões em um só, com a unificação administrativa da Previdência Social brasileira.

A uniformização aconteceu em 1960 com a edição da Lei nº 3.807, de 26 de agosto, que criou a Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, unificando a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Esta lei ampliou a cobertura aos empregados do setor privado e aos trabalhadores autônomos em geral, incluindo-os como segurados obrigatórios.

Ainda na década de 60, como se pode verificar, foi um marco para a previdência nacional. A criação do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, através do Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, que reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões, unificando as ações da Previdência para os trabalhadores do setor privado e mais tarde com o Decreto-Lei nº 564, de 1º de maio de 1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrícola da agroindústria canavieira, mediante plano básico.

A Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social, incorporando de vez todos os trabalhadores remunerados e garantindo amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, independente de contribuição, conhecido como renda mensal vitalícia. Com relação à Constituição Federal de 1988, esta introduziu profundas modificações no conjunto da