

de resoluções mais favoráveis aos interesses do governo estadual do que dos assegurados.

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 MontebelloWilleman, presidente do TCE-RJ, por ter cedido à CPI os Técnicos Ari Paiva e Sabrina Reinbold Rezende, 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 coautoria e agradeço ao presidente da CPI, Flavio 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.

5.2. Apontamentos sobre o sistema de previdência social

5.2.1 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 *PoorReliefAct*(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 *RerumNovarum*, 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), 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 n° 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 n° 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 n° 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 n° 3.397, de 24 de novembro, criou a Caixa de Socorros em cada uma das estradas de Ferro do Império. Em 1889 o Decreto n° 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 repubblicanos históricos uma visão bem definida no que tange o que deveria ser o papel e o conteúdo da Carta Constitucional de 1881. 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 n° 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 n° 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 n° 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 n° 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 n° 288, de 23 de fevereiro de 1938, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado; Decreto-Lei n° 1.469, de 1° de agosto de 1939, criou o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários; Decreto-Lei n° 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 Trapiches e Armazéns; e Decreto-Lei n° 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 n° 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 n° 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 n° 564, de 1° de maio de 1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canieira, mediante plano básico.

A Lei n° 6.036, de 1° 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 Fe-

deral de 1988, esta introduziu profundas modificações no conjunto da ordem jurídica nacional. Além da ampliação da proteção social, que foi um dos seus princípios norteadores que se refere à Seguridade Social, foi criado um orçamento específico (Orçamento da Seguridade Social), vinculando receitas às despesas dessa natureza, evidenciando uma marca do Estado do bem-estar social. Ao mesmo tempo em que avançava a abrangência da seguridade e, especialmente, da previdência social a partir da Constituição Federal, problemas de gestão governamental afetos a esta matéria tornaram-se mais comuns e o peso dos gastos previdenciários passaram a ser mais relevantes nas contas públicas, visto que mesmo com a segregação do orçamento da seguridade social, do orçamento fiscal e o estabelecimento de receitas vinculadas, os governos que se sucederam, em todos os níveis, insistiram na utilização irregular de recursos da seguridade social em outros gastos governamentais.

A história previdenciária do Brasil evidencia diversos episódios de malversação de recursos previdenciários. Teixeira (2014, p. 25-30) destaca o financiamento reprovável de gastos governamentais mediante a utilização das reservas financeiras dos grandes Institutos de Previdência quando das obras de construção de Brasília no Governo do presidente Juscelino Kubitschek, o que causou extremo impacto negativo no caixa dos referidos institutos. Cita o referido autor que "de fato, com a construção de Brasília, começava a ser posta em xeque a própria viabilidade do seguro social brasileiro".

Governos utilizaram recursos previdenciários, sob a denominação de "empréstimos" que no decorrer do tempo não foram pagos. Além dos exemplos do governo Juscelino, observa-se também a ocorrência nos governos militares e também fartos são os exemplos nos Estados e municípios. Aliás, Nogueira (2012, p. 47) menciona que já ao final da década de 30 as entidades previdenciárias são prejudicadas com práticas abusivas de utilização indevida do dinheiro:

Essas práticas envolviam: a já mencionada retenção dos valores das quotas e taxas de previdência pelo Governo, que não as repassava corretamente ou saldava suas dívidas com a transferência de bens imóveis; a aplicação das reservas acumuladas em títulos públicos, financiando a dívida do Governo, com rendimentos baixos, muitas vezes inferiores à desvalorização da moeda; a canalização de uma parte das reservas para projetos considerados prioritários pelo Governo, que editava decretos impondo ou "autorizando" investimentos em áreas estratégicas.

Os efeitos da má gestão previdenciária são cada vez mais preocupantes e constroem cenários futuros extremamente deficitários, de forma a comprometer relevante parte dos recursos governamentais para cobertura dessas despesas. Caso contrário, existiriam reservas em elevados montantes para garantir o pagamento de benefícios concedidos e a conceder.

Nos dias de hoje ainda ocorre a utilização irregular de receitas do orçamento da seguridade social do Governo Federal mediante a prorrogação da "Desvinculação das Receitas da União" - DRU desde o ano de 1994 (antes possuía outras denominações: Fundo Social de Emergência - FSE e Fundo de Estabilização Fiscal - FEF), carregando recursos que deveriam ser aplicados em previdência social para outros gastos governamentais. É uma clara afronta ao disposto no art. 195 da Constituição Federal, que define as fontes de receita da seguridade social.

Não obstante os argumentos de que a desvinculação é uma saída provisória enquanto não promulgada uma ampla reforma fiscal, fato é que tal interferência impossibilita uma correta gestão dos recursos previdenciários, pois ataca frontalmente a consolidação da responsabilidade fiscal e da transparência, prejudicando quaisquer iniciativas que objetivem buscar um adequado planejamento previdenciário de longo prazo, haja vista que consome todas as reservas de recursos destinados à capitalização do sistema previdenciário, além de prejudicar os programas e atividades relacionados à saúde e à assistência social.

Salvador (2008, p. 328) afirma que no período 2000 a 2007 "de cada R\$ 100,00 de superávit primário da União, pelo menos R\$ 65,00 foram retirados por meio da DRU do orçamento da seguridade social". A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social - ANFIP (2018) observou que as receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU "No período entre 2005 e 2015, as receitas desvinculadas pela DRU foram, em média, de R\$ 47 bilhões. Se apresentados em valores constantes atualizados pelo INPC, de dezembro de 2018, quando a alíquota era de 20%, foram desviados em média R\$ 76 bilhões ao ano.". Em estudo da ANFIP (2013), a seguridade social obteve superávit consecutivos nos exercícios de 2008 a 2012, totalizando 309,58 bilhões nestes cinco exercícios (64,7 em 2008; 32,88 em 2009; 56,67 em 2010; 77,19 em 2011; e 78,14 em 2012).

Em novembro de 2017, foi aprovado no Senado o relatório final da CPI da Previdência; o documento mostrou inúmeras inconsistências de dados e de informações anunciadas pelo Poder Executivo, com o intuito de acabar com a previdência pública e criar um campo para atuação das empresas privadas. Segundo o relatório da CPI, as empresas privadas devem R\$ 450 bilhões à previdência e, para piorar a situação, conforme a Procuradoria da Fazenda Nacional, somente R\$ 175 bilhões correspondem a débitos recuperáveis.

Em trabalhos com referência ao ano de 2005, Gentil (2006, p. 65) concluiu que "nem a previdência social brasileira nem o sistema de seguridade social [...] são deficitários; são, ao contrário, superavitários, e esse superávit, cuja magnitude é expressiva, vem sendo sistematicamente desviado para outros usos". As premissas que levam a tal conclusão são citadas pela referida autora (GENTIL, 2006, p. 50):

A primeira é que o sistema de seguridade social se tem mostrado superavitário ao longo de todos os anos do período de 1995 a 2005, tendo o excedente de recursos se elevado de R\$ 4,3 bilhões, em 1995, para R\$58,1 bilhões em 2005. A segunda conclusão é de que houve desvio de recursos do orçamento da seguridade social para além dos 20 legalmente autorizados pelo mecanismo da DRU (...)

Assim, os superávits do orçamento fiscal brasileiro são "incrementados" por receitas que deveriam compor o orçamento da seguridade social, neste incluído o da previdência.

Especificamente os servidores públicos, nas últimas décadas, a previdência evidencia preocupantes resultados financeiros em quase todos os entes governamentais, não obstante a edição de regras cada vez mais rígidas e maiores alíquotas e tempo contribuição dos servidores. Esse desequilíbrio parece então anacrônico, e devemos nos voltar ao estudo desses regimes próprios.

5.2.3 A previdência dos servidores públicos

Sobre a previdência dos servidores públicos, é importante entender sua origem, para assim compreender também a trajetória que resulta hoje nos divulgados déficits alarmantes em praticamente todos os regimes próprios da União, Estados e Municípios.

A Constituição de 1988 determinou um regime separado para os servidores públicos civis, os regimes próprios de previdência social (RPPS), cujo caráter não era contributivo, diferentemente do regime geral. Neste sistema, chamado por alguns autores de administrativo (SALDANHA, 2014), a previdência foi considerada um direito do trabalho, sendo concedida após determinado tempo de serviço prestado, com direito à integralidade e paridade. Era uma obrigação do estado, e as contribuições existentes destinavam-se a saúde e pensões. Tampouco havia contribuição patronal definida do estado. O pagamento das aposentadorias era uma extensão da folha de pessoal do ente, apenas passado o servidor da ativa para a inatividade. Não havia uma contabilidade separada com receitas próprias, não havendo sentido também tratar de déficit ou superávit para estas despesas.

Esse sistema vai sendo alterado em emendas à Constituição, e os RPPSs vão sendo normalizados, especialmente a partir Emenda Constitucional n° 20/1998 e da Lei Federal n° 9.717/98 (Medida Provisória n° 1.723/98), além de outras normas importantes contemporâneas, como a Portaria n° 4.992/99 do então Ministério da Previdência