



Relatório Específico Preliminar de Auditoria Cidadã da Dívida nº 1/2026

Exame específico da dívida interna do Estado de São Paulo refinanciada pela União

11 de setembro de 2026

I – INTRODUÇÃO – Resumo Executivo

No presente relatório preliminar, mostraremos os fatores que de fato têm provocado o desequilíbrio das contas públicas do Estado de São Paulo, evidenciados principalmente pela subtração de recursos para o pagamento da dívida pública refinanciada pela União a partir de 1997; pelas perdas provocadas pela Lei Kandir e perdas decorrentes do desvio de recursos tributários que sequer alcançam o orçamento público no processo de securitização de créditos públicos operados pela empresa CPSEC S/A.

Outros fatores não abordados no presente relatório preliminar também afetaram negativamente as contas públicas ao longo dos anos, tais como a concentração da arrecadação tributária na esfera federal e a concessão de incentivos fiscais injustificados.

Os mencionados fatores não têm sido devidamente enfrentados ao longo dos anos, pelo contrário, medidas de ajuste fiscal aplicam cortes de investimentos sociais e na estrutura do Estado, principalmente para que sobrem mais recursos para o pagamento da chamada dívida pública que nunca foi submetida a uma auditoria integral.

Partimos, no presente relatório preliminar, da análise do refinanciamento da dívida do Estado de São Paulo com a União implementado pelo governo federal, então presidido por Fernando Henrique Cardoso, por meio de um conjunto de programas:

- *“Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados - PAF”*

- “Programa Estadual de Desestatização - PED”
- “Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES”.

Na prática, o refinanciamento das dívidas dos estados pela União com base na Lei nº 9.496/97 (PAF) serviu de justificativa para implementar rigoroso ajuste fiscal com severas restrições e cortes de investimentos públicos para priorizar o pagamento dessa dívida. Adicionalmente, serviu para impulsionar a privatização de empresas estatais estratégicas (PED) e, especialmente, para transferir o passivo de bancos estaduais públicos para o estoque dessa dívida refinanciada (PROES).

Importante ressaltar que a referida Lei 9.496 (de 11 de setembro de 1997) já vigorava anteriormente, sob a forma da Medida Provisória nº 1.560, de 19 de dezembro de 1996 (e suas respectivas reedições), portanto antes da assinatura do contrato de refinanciamento da dívida do Estado de São Paulo com a União (22/05/1997). Este contrato¹, em sua ementa, se coloca sob o âmbito dessa Medida Provisória e também da MP 1.556-10, de 9 de maio de 1997, reedição da MP 1.514, de 7/8/1996, que criou o “PROES”, tema que abordaremos posteriormente.

A concepção desse pacote de programas vinha fazendo parte de exigências e recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) desde o início da década de 90, conforme constou expressamente da Carta de Intenções dirigida pelo governo brasileiro ao FMI de dezembro/1991, itens 24 e 26, que previa (...) *ambicioso programa de privatizações (...) a proibição de novas emissões de títulos de dívida pelos estados e um programa de reestruturação de dívida no qual o governo federal vai assumir as dívidas dos estados em troca de um programa de ajuste de 2 anos que vai facilitar a reestruturação dos gastos dos estados (...)*”

Com essa pressão externa e por parte do governo federal os estados ficaram encurralados, pois já haviam sido proibidos de emitir títulos públicos estaduais e, adicionalmente, ficaram impedidos de acessar outros tipos de crédito junto a instituições financeiras federais², não lhes restando outra opção fora do pacote dos citados programas PAF, PED e PROES.

¹ <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Contrato-e-Aditivos.aspx>

² Emenda Constitucional nº 3 /1993, art 5º

Segundo informações prestadas pela Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo (SEF-SP) à CPI da Dívida Pública³, a dívida de São Paulo refinanciada pela União em 22/05/1997 era de R\$ 50,389 bilhões, sendo que 60% desse valor (R\$ 30,331 bilhões) correspondia a passivos dos bancos Banespa e Nossa Caixa (sendo que o primeiro foi privatizado). Na época, a fim de impulsionar a adesão dos estados ao refinanciamento imposto pela União, o governo federal reduziu o valor refinanciado da dívida de SP para R\$ 46,585 bilhões⁴, tendo a diferença sido denominada como “subsídio”.

O fato de que cerca de 60% do valor da dívida confessada à época sequer poderia ser chamado de “dívida do Estado”, porque correspondia a passivo de bancos estaduais, já representa uma grave ilegitimidade dessa chamada dívida pública, na origem do refinanciamento, de pelo menos R\$ 30,331 bilhões, sendo necessário investigar a natureza desses passivos que nunca foram esclarecidos com a devida transparência.

Esse fato fica ainda mais grave diante do fato de que o empréstimo referente ao PROES do Estado de São Paulo foi computado no valor de R\$ 36,126 bilhões, valor bem superior aos passivos de bancos estaduais listados pela SEF-SP, conforme mostra a tabela comparativa⁵ construída com dados disponíveis na página do Banco Central na internet e dados fornecidos pelo Tesouro Nacional à CPI da Dívida Pública. Assim, além de não se conhecer a natureza desses passivos de bancos estaduais que foram simplesmente transformados em dívida pública do Estado, essa divergência relevante nunca foi esclarecida, diante da falta de realização da necessária auditoria.

Há que se questionar também a natureza da parcela submetida ao refinanciamento nos moldes da Lei 9.496/97, excedente ao PROES: que dívida era essa? Como ela surgiu? Qual foi o impacto da política monetária federal em seu crescimento exponencial no início da década de 90? Quais os demais fatores que influenciaram em seu crescimento?

³ Informação nº 7/2009/CAF-GSGC anexa ao Ofício nº 638/2009-GS, do Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Fazenda, Gabinete do Secretário, de 24 de novembro de 2009., disponível em <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf> (página 184).

⁴ Fonte: FATTORELLI, Maria Lucia. Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados, disponível em <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf> (página 91)

⁵ Fonte: FATTORELLI, Maria Lucia. Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados, disponível em <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf> (página 183)

Essas questões relacionadas à dívida do Estado de São Paulo refinanciada pela União, no montante de R\$ 50,389 bilhões em maio de 1997, nunca foram devidamente esclarecidas, o que justifica a realização de auditoria integral dessa dívida desde a sua origem.

As condições financeiras estabelecidas nesse refinanciamento pela União foram tão gravosas que, ao longo dos anos, até 2025, o Estado já pagou essa dívida pelo menos 5 (cinco) vezes⁶, além da entrega de valioso patrimônio público estatal no processo de privatização do Banespa, de companhias de energia elétrica, trechos do sistema de malha rodoviária, entre outras, e, ainda assim, essa dívida se multiplicou por mais de seis vezes! Essa conta não fecha, e exige a realização de auditoria integral.

Além da subtração de relevantes recursos para o pagamento dessa chamada dívida pública várias vezes ao longo dos anos, outros fatores relevantes têm impactado as finanças dos entes federados brasileiros, destacando-se a concentração da arrecadação tributária na esfera federal; as perdas com a Lei Kandir (perda de R\$ 101,248 bilhões⁷ no período de 1996 a 2016); a perda de arrecadação decorrente de benefícios fiscais e tributários injustificados, além do desvio de recursos para a empresa CPSEC/SA no esquema de securitização de créditos públicos.

Todos esses fatores devem fazer parte de uma auditoria integral. No presente relatório preliminar, trataremos de todos eles, porém, com as limitações decorrentes da falta de acesso aos dados necessários para a realização da auditoria integral, que seguiremos buscando, como já fizemos anteriormente, por meio de requerimentos de informações com base na Lei de Acesso à Informação, requerimentos de parlamentares e demais fontes de pesquisa.

Neste momento, a justificativa para a elaboração do presente relatório preliminar se deve ao fato de o atual governador do Estado privilegiar a destinação de recursos para o pagamento dessa chamada dívida pública (mais de R\$ 20 bilhões de juros e amortizações em 2025), impondo graves restrições aos investimentos públicos e ao atendimento de direitos sociais, além de submeter as principais empresas estatais que ainda restam - como a SABESP – a insano processo de privatização.

II – ALCANCE e TIPO DE EXAME

⁶ Fonte: Tesouro Nacional - <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/26242> , pág 25.

⁷ Fonte: <https://dspace.almg.gov.br/server/api/core/bitstreams/483bbc80-8eb8-4170-b0f7-2f517a81d46e/content> - página 240.

O presente relatório preliminar versa sobre o **exame específico** da dívida interna do Estado de São Paulo refinanciada pela União em 1997 nos moldes da Lei 9.496/97, que envolveu um conjunto de programas:

- PAF (Ajuste Fiscal e Refinanciamento da Dívida do Estado),
- PED (Programa Estadual de Desestatização) e
- PROES (que significou a assunção de passivos dos bancos estaduais que seriam privatizados).

O **alcance** do trabalho abrange o período compreendido entre a data do refinanciamento (22.05.1997) e a data de 31/12/2025, tendo em vista a disponibilidade de dados pela Secretaria do Tesouro Nacional⁸.

III - OBJETIVOS

1. Fortalecer as lutas dos movimentos sociais que demandam recursos para as urgentes necessidades sociais, por meio da socialização do conhecimento do Sistema da Dívida no Estado de São Paulo, que tem absorvido grande volume de recursos a cada ano, além de servir de justificativa para contínuas privatizações, contrarreformas que retiram direitos da população, e nefastas medidas de ajuste fiscal, no âmbito do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), ao qual o governo do Estado aderiu em 2025.
2. Investigar e divulgar os fatos relacionados ao endividamento público do Estado de São Paulo, especialmente a partir da renegociação feita com a União com base na Lei 9.496/97 (PAF) e programas correlatos (PROES e PED), com o objetivo de verificar:
 - Se os montantes são reais, devidamente justificados e transparentes;
 - Se foram observados os aspectos legais ou se existem vícios;
 - Se provocaram prejuízos econômicos, morais, ou se existiram fraudes.
3. Analisar os impactos da Lei Kandir no Estado de São Paulo e comparar as perdas que deveriam ter sido compensadas pela União com o montante da dívida do Estado que seguiu sendo cobrada pela União em condições abusivas.

⁸ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/creditos-da-uniao-saldos-devedores-e-pagamentos-de-estados-no-ambito-da-lei-no-9-496-1997/1997/114>

4. Analisar as emissões de debêntures efetuadas pela CPSEC/SA no esquema de securitização de créditos públicos.
5. Sistematizar informações que podem servir de subsídio para ações nas esferas política, social, jurídica e econômica.

IV - DOCUMENTOS ANALISADOS

- Legislação correlata: Lei 9.496/97, 7.614/1987, 7.976/1989, 8.727/1993
- Contrato celebrado entre o Estado de SP e a União em 22 de maio de 1997) e respectivos aditivos (<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Contrato-e-Aditivos.aspx>)
- Cartas de Intenção do Brasil ao FMI, obtidas pela CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados (2009-2010).
- Análise Preliminar nº 7. elaborada pela assessoria técnica da Auditoria Cidadã da Dívida à CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados, maio de 2010, e toda a documentação que a fundamenta.
- Leis Complementares 146/2014 e seguintes referenciadas no presente relatório preliminar.
- Outros dados e documentos disponíveis em páginas públicas e outros meios, conforme referências inseridas ao longo do presente relatório preliminar.

V – TÉCNICAS EMPREGADAS

Na elaboração do presente relatório preliminar foram consideradas todas as técnicas de auditoria, como Análise; Investigação; Indagação; Revisão; Confirmação e Inspeção.

Algumas dessas técnicas foram aplicadas de forma parcial, outras não puderam ser aplicadas, devido à falta de acesso a informações fundamentais que não se encontram disponíveis ou que deixaram de ser fornecidas pelos órgãos competentes em pedidos feitos anteriormente.

A seguir detalhamos o que foi possível realizar mediante a utilização das referidas técnicas de auditoria.

5.1. ANÁLISE

5.1.1. Gênese do Refinanciamento

A gênese do refinanciamento das dívidas dos estados com a União, conectado à privatização do patrimônio estadual e rigoroso programa de ajuste fiscal, decorre de imposições do FMI, expressas em cartas de intenções assinadas na década de 90, conforme trechos transcritos a seguir.

Da **Carta de Intenções ao FMI de setembro/1990**, itens 18, 20 e 28,”c”, constou:

“18. O Governo lançou um ambicioso programa de privatizações que se destina a liberar recursos fiscais e a promover a eficiência da economia. O primeiro grupo de empresas públicas a serem privatizadas dentro dos próximos três anos inclui 10 firmas nos setores petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes, com um valor preliminarmente orçado em US\$ 15 bilhões líquidos [...] a receita proveniente da privatização será utilizada no resgate da dívida pública.”(grifamos)

“20. ...O acesso pelos Estados e Municípios a financiamento junto a bancos nacionais deverá sofrer restrições semelhantes àquelas impostas às empresas públicas federais e esses governos deverão saldar integralmente os juros devidos sobre suas obrigações para com o tesouro.” (grifamos)

“28. c. ...O Brasil brevemente iniciará negociações para a reestruturação da dívida com os bancos comerciais credores a partir de um cardápio de opções incluindo instrumentos de mercado para a redução do principal e do serviço da dívida, bem como outros instrumentos de conversão da dívida a serem empregados em conjugação com nosso programa de privatização.” (grifamos)

Da **Carta de Intenções ao FMI de dezembro/1991**, itens 24 e 26, constou:

“24. Um ambicioso programa de privatizações que deverá render aproximadamente US\$ 18 bilhões foi iniciado em outubro de 1991, com a venda da USIMINAS – uma lucrativa siderúrgica que é a maior da América Latina...” (grifamos)

“26. Para facilitar um maior fortalecimento das finanças públicas, em outubro o Executivo submeteu ao Congresso propostas de mudanças institucionais que procuram fazer modificações na distribuição de receitas tributárias entre os governos federal, estadual e municipal para 1992 e 1993, a proibição de novas emissões de títulos de dívida pelos estados e um programa de reestruturação de dívida no qual o governo federal vai assumir as dívidas dos estados em troca de um programa de ajuste de 2 anos que vai facilitar a reestruturação dos gastos dos estados,” (grifamos)

Dessa forma, verifica-se que todo o desenho do pacote implementado pela União a quase todos os estados brasileiros constou do acordo com o FMI:

- privatizações de bancos estaduais e empresas estatais estratégicas e lucrativas, sob a justificativa de que as receitas da venda de tais empresas serviriam para o pagamento da dívida;
- restrição a empréstimos para estados e municípios junto a bancos oficiais;
- proibição de emissões de títulos de dívida pelos estados;
- refinanciamento pelo governo federal;
- implantação de “programa de ajuste fiscal” que previa a redução de gastos com pessoal e previdência social, o que garantiria a forçada “sobra” de recursos (superávit primário) para pagar o serviço da dívida.

A Carta de Intenção de 13 de novembro de 1998⁹ é uma verdadeira prestação de contas desse pacote de medidas, com requintes coercitivos flagrantemente ofensivos ao Federalismo, como a retenção de receitas dos Estados:

“13. Espera-se que os estados e municípios contribuam para o esforço de ajustamento fiscal com uma mudança no seu saldo primário consolidado, de um déficit estimado equivalente a 0,4% do PIB em 1998 para um excedente de 0,4% do PIB em 1999,

⁹ <https://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm>

aumentando ainda mais para 0,5% do PIB. PIB em 2000 e 2001. Para ajudar a garantir a consecução destas metas, o governo federal fará cumprir firmemente os compromissos assumidos pelos estados no contexto do seu acordo de reestruturação da dívida com o governo federal. Os programas de ajustamento fiscal acordados com os estados incluem metas específicas para cada estado no que diz respeito ao saldo primário, ao desempenho das receitas, aos rácios entre folha de pagamentos e despesas de investimento e receitas, e privatizações e outras reformas estruturais. Os acordos também autorizam o governo federal, se um estado não cumprir o serviço da sua dívida reestruturada conforme previsto, a reter as receitas partilhadas com esse estado e até a anexar as receitas próprias deste último...”

5.1.2. Análise dos Antecedentes ao refinanciamento efetuado pela União em 1997 prejudicada pela falta de documentos até o momento

Cabe inicialmente ressaltar que a investigação do processo de endividamento do Estado de São Paulo nas décadas de 70 e 80 não são objeto do presente relatório preliminar, por ausência de dados referentes a essa dívida.

O início da década de 90 foi marcado por aceleração do endividamento dos estados brasileiros, devido às elevadas taxas de juros adotadas pela política monetária federal, que impactaram fortemente a dívida dos estados com o setor financeiro.

O Relatório Final da CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados (concluída em Maio / 2010) admitiu tal fato, conforme trecho transcrito a seguir. É relevante ressaltar que o referido relatório foi aprovado por distintos partidos, tanto integrantes da base de apoio ao governo como de oposição:

“30. O comportamento das dívidas estaduais, antes de sua assunção pelo governo federal, foi afetado de maneira decisiva pela política de juros reais elevados implantada após o Plano Real e tornou inevitável um novo programa de refinanciamento, desta vez em caráter definitivo.”

Antes da Lei nº 9.496/1997, outros refinanciamentos parciais foram tentados pela União por meio das Leis nº 7.614/1987, Lei nº 7.976/1989, Lei nº 8.727/1993, entretanto, não tivemos acesso aos contratos e dados contábeis e estatísticos referentes

à origem da dívida do Estado de São Paulo, ou relacionados à sua adesão a esses refinanciamentos anteriores, o que impede a análise de sua origem no presente relatório preliminar.

5.1.3. Análise das condições estabelecidas pela Lei 9.496/97 e contratos dela resultantes comprovam sua onerosidade e desrespeito ao Federalismo

A Lei 9.496/97, assinada por Fernando Henrique Cardoso e seu Ministro Pedro Malan, estabeleceu critérios para consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Essa lei vem dos compromissos assumidos com o FMI através das mencionadas Cartas de Intenções. Importante ressaltar novamente que a referida Lei 9.496 de 11 de setembro de 1997 já vigorava anteriormente, sob a forma da Medida Provisória nº 1.560, de 19 de dezembro de 1996, portanto antes da assinatura do contrato de refinanciamento da dívida do Estado de São Paulo com a União.

O artigo primeiro da Lei nº 9.496/97 determinou que poderiam ser incluídos no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), dentre outros, as dívidas públicas mobiliárias dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, **outras obrigações** decorrentes de operações de crédito interno e externo, **ou de natureza contratual**, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas; os empréstimos tomados pelos estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras dívidas cujo refinanciamento pela União, nos termos desta Lei, tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999; compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União; assumir a dívida pública mobiliária emitida por estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais.

5.1.3.1 - Imposição de rígido programa de austeridade fiscal

As condições exigidas para que a União refinanciasse as dívidas dos respectivos estados foram rígidas e incluíam o cumprimento de metas e demais controles estabelecidos pelo PAF, além de atender aos objetivos especificados para cada unidade da Federação e, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto à dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR¹⁰ que abrangiam o controle do resultado primário; rígidos limites para despesas com funcionalismo público; níveis de arrecadação de receitas próprias; entrega de patrimônio público por meio de privatizações, permissões ou concessões de serviços públicos, realização de reformas administrativa e patrimonial; controle de despesas de investimento, entre outros, tudo calculado em relação à RLR.

Dessa forma, o refinanciamento das dívidas dos estados justificou a implementação de um rigoroso programa de austeridade fiscal em cada estado.

5.1.3.2 - Imposição de atualização monetária automática sobre o estoque da dívida refinanciada, calculado com base no mais oneroso índice existente no Brasil e, adicionalmente, taxa de juros de 6% ao ano

A Lei 9.496/97 estabeleceu a remuneração nominal devida, compreendendo juros e atualização monetária, conforme art. 3º, *verbis*:

Art. 3º Os contratos de refinanciamento de que trata esta Lei serão pagos em até 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira trinta dias após a data da assinatura do contrato e as seguintes em igual dia dos meses subsequentes, observadas as seguintes condições:

I - juros: calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de seis por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado;

II - atualização monetária: calculada e debitada mensalmente com base na variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que vier a substituí-lo. (grifos nossos)

¹⁰Receita Líquida Real- RLR - conceito introduzido pela Lei compreendida como: receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais. A RLR é divulgada mensalmente por portaria da Secretaria do Tesouro Nacional-STN.

O refinanciamento da dívida de cada Estado teria que ser autorizado pelo Senado Federal, que estabeleceu condições específicas para cada Estado.

No caso de São Paulo a Resolução nº 118 de 1997¹¹ autorizou a cobrança de rendimento nominal composto por atualização monetária baseada na variação do IGP-DI acrescido de juros reais de 6% ao ano:

Art. 2º, c) encargos:

- juros: 6% a.a. (seis por cento ao ano);

- atualização do saldo devedor: mensalmente pelo IGP-DI;

Na prática, a taxa efetivamente aplicada foi superior, equivalente a 6,17% ao ano, e o IGP-DI se mostrou o mais oneroso de todos os índices de atualização aplicados no país, como se demonstrará mais adiante neste relatório preliminar.

Posteriormente, com o advento da Lei complementar 148/2014 e seguintes (151/2015 e 156/2016) foi aprovado o recálculo da dívida dos estados de acordo com a evolução da Taxa Selic até 2012, e, a partir de 2013 aplicou-se o índice IPCA + 4% de juros ao ano. Essa alteração não resolveu o problema, dado que os juros continuavam altos, e incidindo sobre um estoque extremamente inflado pelas abusivas condições financeiras desde a data inicial do refinanciamento em 1997.

5.1.3.3 – Destinação dos recursos recebidos dos Estados unicamente para o pagamento da dívida pública federal interna

A Lei 9.496/1997 (art. 12) também determinou expressamente que o pagamento da dívida dos estados seria **automaticamente e integralmente canalizado para o abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional**. Dessa forma, todos os recursos arrecadados pela União foram obrigatoriamente destinados ao pagamento da dívida pública federal, nada retornando aos entes federados por meio de investimentos.

5.1.3.4 Condições financeiras onerosíssimas associadas aos limites de pagamento em relação à RLR garantiam anualmente a sobra de saldo não pago, que era incorporado ao estoque da dívida

¹¹ <https://legis.senado.leg.br/norma/564445/publicacao/15782363>

refinanciada e, sobre ele, incidiam novamente a atualização calculada com base no IGP-DI mais juros de 6% a.a. (6,17% na prática, no caso de São Paulo), fazendo a dívida crescer como bola de neve, sem qualquer ingresso de recursos ao Estado

Resoluções do Senado Federal estabeleceram o limite de comprometimento da Receita Líquida Real – RLR a que cada ente federado ficaria obrigado a destinar ao pagamento de sua dívida refinanciada pela União. Tais limites variaram de 11,5 a 15% da RLR do respectivo ente. **No caso de São Paulo, o comprometimento da RLR foi estabelecido em 13%.**

As nocivas condições estabelecidas pela Lei 9.496/97 afetaram brutalmente as finanças do Estado de São Paulo, e de todos os demais estados (exceto Tocantins e Amapá) e serviram de justificativa para a implementação de medidas nocivas à economia pública do Estado e à população: contrarreformas, privatizações, cortes de investimentos na estrutura do Estado e em direitos essenciais como saúde e educação.

5.1.4. Análise de novas imposições do FMI que resultaram na edição da Lei de Responsabilidade Fiscal e engessamento das finanças dos Estados

No mesmo ano em que os acordos de refinanciamento das dívidas começaram a ser firmados entre os diversos estados e a União, novos compromissos do governo federal com o FMI reafirmavam as condições impostas aos estados, conforme constou da **Carta de Intenções ao FMI de novembro/1998**, item 13:

“O programa de ajuste fiscal acordado com os estados inclui metas específicas para cada estado no que concerne ao resultado primário o desempenho da receita, as razões folha de pagamento e gastos de investimentos/receita, bem como privatizações e outras reformas estruturais. Os acordos também dotam o governo federal de poderes para no caso de um estado deixar de pagar sua dívida reestruturada como programado reter a receita compartilhada com aquele estado e até embargar suas próprias receitas. Em conjunto com a negociação desses acordos o governo e o Senado atentos para o fato de que o acesso irrestrito pelos estados aos fundos de empréstimo levou à escalada da dívida estadual até meados dos anos 90 envidaram esforços no sentido de limitar vigorosamente o recurso dos estados à

contração de dívidas. Especificamente o Senado proibiu as emissões de novos títulos estaduais bem como a tomada de empréstimos por estados com déficit primário; resoluções do Conselho Monetário Nacional reduziram substancialmente os limites dos empréstimos bancários aos estados e municípios bem como os limites dos empréstimos no exterior por essas entidades. Ademais a privatização ou liquidação da maioria dos bancos estaduais o cumprimento de estritos padrões de prudência quanto aos ainda existentes bem como o atual processo generalizado de privatizações eliminaram a maioria das alternativas de financiamento de déficits pelos estados.” (grifamos)

Para consolidar o compromisso estabelecido com o FMI foi editada, em 2000, a Lei Complementar nº. 101, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”, também assinada por Fernando Henrique Cardoso, Pedro Malan e Martus Tavares.

Esta Lei Complementar veio disciplinar as finanças públicas de forma rígida para os gastos com a estrutura do estado em todos os âmbitos (federal, estadual, distrital e municipal), a fim de garantir o pagamento da dívida pública, sob pena de aplicação das leis penais aos gestores, PORÉM, **manteve e alargou os privilégios ao Sistema da Dívida**, garantindo, por exemplo, a assunção, pelo Tesouro Nacional, de todos os prejuízos apurados pelo Banco Central, sem qualquer limite ou controle. Esse fato denota a **contradição entre o dogma de “responsabilidade fiscal” e a completa irresponsabilidade financeira, sem justificativa que se sustente, que responde, de fato, pelo déficit das contas públicas tanto em âmbito federal como regional e municipal.**

O Capítulo VII da LRF (“Da Dívida e do Endividamento”) engessa a administração pública dos entes subnacionais. Tal procedimento fere de morte o federalismo brasileiro, pois confronta a autonomia determinada pelo “caput” do art. 18 da Constituição Federal: a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos.**

O engessamento promovido pela LRF pode ser comprovado pela leitura de seu art. 31, que proíbe a realização de operações de crédito, **ressalvado o refinanciamento do principal atualizado**¹² **da dívida mobiliária**; obriga os entes

¹² A Lei Complementar 178/2021 ampliou tal ressalva para o “**pagamento de dívidas mobiliárias**”, de forma geral

subnacionais a ter resultado primário necessário a recondução da dívida ao limite, sendo que se este for ultrapassado, fica o ente *impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado*. O controle de qual ente subnacional que ultrapassou o limite fica a cargo do executivo federal e ainda o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. Ou seja: a autonomia dos entes subnacionais na Constituição tornou-se letra morta.

A partir da consolidação dos acordos do PAF, **toda a dívida pública mobiliária interna passa a ser federal**. A União atuou como uma Instituição Financeira onde a autonomia do gestor público ficou condicionada a esta “operação bancária”.

5.1.5. Análise dos Contratos e Aditivos do Estado de SÃO PAULO:

5.1.5.1 - Contrato de Refinanciamento (PAF):

Autoridades da União e do Estado de São Paulo assinaram o “Contrato STN/COAFI de 22 de maio de 1997” com a União, nos moldes da Lei 9496/97, no valor de **50,389 bilhões de reais**, em valores da época, dos quais a maior parte era correspondente a **débitos referentes ao Banespa e Nossa Caixa**.¹³

A partir desse contrato, o Estado de São Paulo passou a comprometer 13% da sua Receita Líquida Real com o pagamento à União, correspondente à remuneração bruta prevista no acordo, de juros reais de 6% a.a. (que na prática foram de 6,17% a.a.), incidentes sobre o valor do estoque da dívida refinanciada, atualizado mensalmente com base na variação do IGP-DI.

5.1.5.2 - Transferência de passivos de instituições financeiras para o estoque da Dívida do Estado de São Paulo (PROES):

¹³ <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Programa-de-Reestrutura%C3%A7%C3%A3o-e-Ajuste-Fiscal/Programa%20de%20Apoio%20%C3%A0%20Reestrutura%C3%A7%C3%A3o%20e%20ao%20Ajuste%20Fiscal%20dos%20Estados%20-%20Contrato.pdf>

O contrato citado anteriormente (“Contrato STN/COAFI de 22 de maio de 1997”) envolveu, além do refinanciamento da dívida do Estado no âmbito do Programa de Apoio Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) no valor de R\$ 20,058 bilhões, o refinanciamento de passivos de bancos no âmbito do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público estadual na Atividade Financeira Bancária (PROES), no montante de **R\$ 24,396 bilhões (referentes ao Banespa) e R\$ 5,935 bilhões (Nossa Caixa).**

A justificativa apresentada para esse contrato, que na prática significou a transformação de obscuros passivos de instituições financeiras privatizadas (Banespa) ou transferida ao Banco do Brasil (Nossa Caixa) em dívida pública estadual, foi a alegação de necessidade de promover o **saneamento e a privatização dos bancos estaduais**, ou seja, as instituições que adquiriram os bancos estaduais privatizados receberam somente os ativos bons, o dinheiro em caixa, os créditos a receber, a fabulosa carteira de clientes etc., e os passivos desses bancos estaduais (nunca auditados ou devidamente comprovados) foram empurrados para o estoque da “dívida” do estado refinanciada pela União, sob a forma de um novo “empréstimo”. Tal empréstimo também foi submetido à remuneração nominal composta por atualização monetária automática, mensal, medida pelo IGP-DI, acrescida de juros de 6% a.a.

Os bancos “saneados” em São Paulo constaram na Cláusula Primeira do referido contrato e, na época, os valores comprometidos para esse “saneamento” dos bancos totalizou **R\$ 30,331 bilhões** e foram, respectivamente, os seguintes:

- **R\$ 24,396 bilhões - Banespa**
- **R\$ 5,935 bilhões – Nossa Caixa**

Por ocasião da CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados o Ministério da Fazenda enviou planilha que não indica nenhum empréstimo do PROES atribuído ao Estado de São Paulo, porém, os contabiliza junto do total, de R\$ 50.388.778.542,92, ou R\$ 50,389 bilhões, valor idêntico ao total constante no contrato.

Essa omissão se torna ainda mais grave diante do fato de que o empréstimo referente ao PROES do Estado de São Paulo foi computado no valor de R\$ 36,126 bilhões, valor bem superior aos passivos de bancos estaduais listados pela SEF-SP,

conforme mostra a tabela comparativa¹⁴ construída com dados disponíveis na página do Banco Central na internet e dados fornecidos pelo Tesouro Nacional à CPI da Dívida Pública. Assim, além de não se conhecer a natureza desses passivos de bancos estaduais que foram simplesmente transformados em dívida pública do Estado, essa divergência relevante nunca foi esclarecida, diante da falta de realização da necessária auditoria.

A natureza desses passivos de instituições financeiras precisa ser investigada e demonstrada com a devida transparência por meio de uma auditoria integral, tendo em vista que o seu valor, de R\$ 30,331 bilhões (60% do montante refinanciado pela União, de R\$ 50,389 bilhões) ou até mais (R\$36,126 bilhões) vem impactando negativamente as finanças públicas do Estado desde o ano de 1997 e não corresponde a nenhum ingresso de valor ao orçamento público do Estado de São Paulo.

5.1.5.3 – Análise da origem do montante refinanciado pela União

Não foi possível, até o momento, obter a documentação que explique a verdadeira origem (desde a sua geração) do montante de “dívidas” submetidas ao refinanciamento feito pela União em 1997.

Vários questionamentos pairam sobre a origem dessa dívida refinanciada pela União, surgida da emissão de títulos públicos estaduais em cenário de taxas de juros elevadíssimas na esfera federal, além do reconhecimento de supostos “rombos” de bancos estaduais. Afinal, que dívidas eram estas? De onde surgiram? Houve influência de fatos semelhantes aos investigados pela CPI dos Títulos Públicos no Senado Federal, de 1996/1997, que envolviam a emissão de títulos com deságio, que posteriormente eram recomprados pelo próprio poder público a cotações maiores?¹⁵ Quanto aos bancos estaduais, que “rombos” eram estes? Ocorreu neste caso a mesma situação de Alagoas, onde os “rombos” do banco estadual surgiram devido ao não pagamento de dívidas de grandes empresários (usineiros, no caso de Alagoas)?¹⁶ Houve a estatização de dívidas privadas?

¹⁴ Fonte: FATTORELLI, Maria Lucia. Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados, disponível em <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf> (página 183)

¹⁵ Fonte: FATTORELLI, Maria Lucia. Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados, disponível em <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf> (Capítulo VI – A DÍVIDA DOS ESTADOS E O ESCÂNDALO DOS PRECATÓRIOS, páginas 139 a 152), e Relatório Final da CPI disponível em https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2018/07/MATE_TI_80249.pdf

¹⁶ MENEZES GOMES, José - “Dívida Pública Alagoana: dominação financeira, crise fiscal e a superexploração da força de trabalho”, disponível em <https://www.adufal.org.br/Conteudo/13223>

Em 1997, essas questionáveis dívidas somaram R\$ 50,389 bilhões. A análise do contrato do PAF (Clausula Primeira), no valor de R\$ 20,058 bilhões, permitiu apenas saber que essa parcela era referente à dívida mobiliária. No caso de São Paulo, o mesmo contrato incluiu as dívidas de R\$ 24,396 bilhões (referentes ao Banespa) e R\$ 5,935 bilhões (Nossa Caixa), totalizando R\$ 50,389 bilhões.

Em sua Cláusula Quarta, o contrato estabelece o valor da dívida refinanciada ao Estado de São Paulo em R\$ 46.585.141.741,68 (ou R\$ 46,585 bilhões) – face à concessão de um “subsídio” de R\$ 3,804 bilhões pela União - dando a entender que este refinanciamento seria algo benéfico para o estado. Porém, conforme colocamos anteriormente, não houve auditoria sobre a origem de tal dívida, que posteriormente (conforme colocaremos em itens seguintes deste relatório) foi paga várias vezes, devido à aplicação de juros compostos altíssimos.

Deste valor de R\$ 46,585 bilhões (D), R\$ 40,343 bilhões seriam pagos em 360 meses e o restante (R\$ 6,242 bilhões) seriam pagos por meio da chamada “conta gráfica”, ou seja, uma conta cuja fonte de recursos estava representada pelos recursos obtidos com privatização, permissão ou concessão de diversos ativos estaduais.

O Contrato de refinanciamento, inicialmente pactuado em 22/5/1997, teve 12 aditivos¹⁷, até 31/12/2020. Com a adesão do Estado ao PROPAG (Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados), em 2025, houve, por decisão do Supremo Tribunal Federal, a existência de um Décimo Terceiro Aditivo¹⁸.

5.1.6. Análise da evolução do valor das dívidas refinanciadas

As dívidas atribuídas ao Estado de São Paulo e refinanciadas pela União (PAF e PROES) somavam, em 1997, o valor de R\$ 46,585 bilhões, já considerando o chamado “subsídio” concedido pelo Governo Federal.

No final de 2025, apesar do cumprimento dos acordos (realizando diversas privatizações e ajustes fiscais), e de o Estado de SP ter pago R\$ 255 bilhões até aquele ano (mais de 5 vezes o valor da dívida original), o saldo devedor dessa dívida refinanciada pela União chegou a R\$ 306,855 bilhões¹⁹

¹⁷ <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Contrato-e-Aditivos.aspx>

¹⁸ [https://arq.migalhas.com.br/arquivos/2026/1/C88D2820CB6A5D_downloadPeca\(3\).pdf](https://arq.migalhas.com.br/arquivos/2026/1/C88D2820CB6A5D_downloadPeca(3).pdf)

¹⁹ <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/26242> , pág 25

(mais de 6 vezes a dívida original), o que indica a necessidade de realização de completa auditoria dessas dívidas, desde a sua origem.

As condições financeiras impostas no contrato assinado em 1997 foram tão onerosas (juros nominais correspondentes à variação do IGP-DI mais 6%) que, em diversos anos, apesar de o Estado de São Paulo ter efetuado vultosos pagamentos de bilhões de reais à União, o montante pago não foi suficiente para quitar nem o montante dos juros nominais, cuja parcela excedente era transferida para o estoque da dívida. Além de caracterizar a ilegal prática de *Anatocismo*, esse procedimento provocou o crescimento exponencial da dívida do Estado com a União, multiplicando-a por ela mesma, como uma bola de neve e sem qualquer contrapartida alguma em ingresso de recursos ao orçamento do Estado ou em investimentos de interesse do povo paulista.

Mesmo a partir da revisão dessas condições, com o advento de Leis Complementares (148/2014, 156/2016, 159/2017, 178/2021), os juros sobre juros continuaram incidindo, e assim o volume dessa dívida continuou crescendo, sem que o Estado recebesse qualquer aporte de recursos.

Além de afetar toda a programação orçamentária do Estado, impedindo a realização dos investimentos necessários à estrutura do Estado (que inclui salários dignos para todas as categorias do funcionalismo público estadual e investimentos na infraestrutura pública), fica prejudicada toda a prestação de serviços públicos à sociedade, o que atinge de forma mais cruel grande parte da população do Estado, que se encontra na pobreza, e que não possui qualquer possibilidade de acessar alternativas de serviços de saúde, educação, previdência etc. fora do setor público.

Em 2026, o Estado de São Paulo teve confirmada sua adesão ao chamado PROPAG (“Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados”), autorizada por meio da Lei Estadual 18.380/2025²⁰ e posteriormente confirmada por decisão do Supremo Tribunal Federal.²¹

Conforme já colocado anteriormente, o PROPAG consolida a dívida anterior, sem nenhum questionamento sobre tais valores, sob a alegação de que a adesão iria reduzir o volume de pagamentos, omitindo-se que tal redução é temporária. Esse *modus operandi* repete, mais uma vez, a prática adotada em todos os outros programas anteriores que também supostamente iriam “resolver” o problema das dívidas dos estados, quando na realidade o problema da dívida dos estados vem só se

²⁰ <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2025/lei-18380-23.12.2025.html>

²¹ <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-assegura-a-sao-paulo-repactuacao-de-divida-com-a-uniao/>

agravando e justificando medidas cada vez mais austeras e danosas para o patrimônio estadual e para o povo do Estado de São Paulo.

Entre os diversos danos embutidos no PROPAG, cabe ressaltar, o redirecionamento de receitas que originalmente estavam destinadas para a Previdência dos servidores públicos²², conforme disposto na Lei 18.380/2025: “fica autorizada a cessão dos recebíveis originados da exploração de petróleo ou gás natural, hipótese em que não se aplica o disposto na Lei estadual nº 16.004, de 23 de novembro de 2015”. Ou seja, o Propag desvia recursos da Previdência de Servidores Públicos estaduais para o pagamento da questionável dívida do Estado de São Paulo, que já foi paga várias vezes.

5.2 – INVESTIGAÇÃO

A Auditoria Cidadã da Dívida já efetuou investigações sobre a dívida do Estado de São Paulo com a União, cabendo citar especialmente as seguintes:

I - Investigação dos documentos objeto da Análise Preliminar nº 7 elaborada pela assessoria técnica da CPI²³ da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010, que permitiu a realização de algumas provas de auditoria objeto do presente relatório preliminar.

II – Investigação de informações e documentos relacionados à proposta de “Regime de Recuperação Fiscal”²⁴.

5.3 - COMPROVAÇÃO

Não foi possível aplicar essa técnica de forma ampla até o momento, tendo em vista a necessidade de obtenção de acesso aos dados da contabilidade pública do

²² Lei 16.004/2015

²³Fattorelli, Maria Lucia; Molina Aldo. Análise Preliminar nº 7 da CPI da Dívida Pública, Câmara dos Deputados. <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-7-divida-dos-estados-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>

²⁴ <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Folheto-RRF.pdf>

Estado de São Paulo, o que deve ser objeto de requerimento de informações com fundamento na LAI, para que seja viabilizada a realização da necessária auditoria integral da dívida do Estado de São Paulo.

A comprovação possível no momento se restringiu à checagem com dados oficiais disponibilizados pela Secretaria da Fazenda do Estado de SP, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e demais fontes de pesquisa referenciadas no presente relatório parcial.

5.4 - INDAGAÇÃO

Essa técnica será cumprida mediante o encaminhamento dos requerimentos de informações a serem efetuados com fundamento na LAI, conforme proposto ao final do presente relatório parcial.

5.5 – REVISÃO, CONFIRMAÇÃO E INSPEÇÃO

Foi realizada apenas uma revisão e confirmação parciais, confrontando-se dados publicados na página da Secretaria da Fazenda de SP, dados obtidos pela CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados e dados disponíveis em outras fontes de informação, como a Secretaria do Tesouro Nacional.

A aplicação das técnicas de auditoria (revisão, confirmação e inspeção) ficou parcialmente prejudicada, devido às limitações impostas ao presente trabalho, especialmente a impossibilidade de acesso a dados da contabilidade pública do Estado de São Paulo, além da falta de informações complementares não disponíveis e que serão solicitadas por meio de requerimentos de informações.

Apenas a título ilustrativo, cabe citar algumas dessas lacunas que limitam os trabalhos de auditoria cidadã dessa dívida, a exemplo da ausência de informações sobre os passivos dos bancos “saneados” no âmbito do PROES e a natureza dessa dívida que pode ter incluído parcelas de dívidas privadas, como já verificado em outros estados; o impacto da política monetária federal na explosão da dívida mobiliária do Estado no início da década de 90, pouco antes de ser submetida ao refinanciamento pela União, dentre várias outras informações essenciais.

A ausência de informação detalhada disponível reforça a recomendação acerca da necessidade de se realizar uma auditoria integral da dívida do Estado de São Paulo, com participação popular.

VI - PROVAS DE AUDITORIA APLICADAS

6.1 - PROVAS SUBSTANTIVAS (Relacionadas às verificações de cifras)

6.1.1. Confirmação dos Valores dos Contratos

A confirmação dos valores objeto do refinanciamento foi efetuada por meio do acesso a dados oficiais disponíveis.

Uma das confirmações foi feita através do confronto dos valores indicados nos respectivos contratos (PAF e PROES) com tabela fornecida pelo Tesouro Nacional à CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados, parcialmente reproduzida a seguir²⁵:

Estado	Valor das Dívidas Estaduais Assumidas pela União	Data da Assunção (1)	Valor da Dívida Refinanciada aos Estados	Subsídio Inicial (2)	Empréstimos do PROES		Saldo Devedor Inicial (4)	Saldo Devedor Total Inicial
					Valores (3)	Data		
SP	50.388.778.542,92	22.05.97	46.585.141.741,68	3.803.636.801,24			46.585.141.741,68	46.585.141.741,68

Essa reprodução de parte da tabela do Tesouro Nacional referente aos dados de São Paulo comprova o valor da dívida refinanciada em 22/5/1997 no valor de R\$ 50,388 bilhões, ou R\$ 46,585 bilhões após o chamado “subsídio” concedido pelo governo federal.

Dívida de São Paulo com a União (Lei 9.496/97 PAF e PROES)

Quadro Resumo

²⁵ <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf>, págs 90 e 91

Estoque inicial da dívida (1997)	R\$ 46,585 bilhões
Pagamentos Efetuados (1997 a 2025)	R\$ 255,38 bilhões
Estoque da dívida em 2025	R\$ 306,85 bilhões

Fonte: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/26242> - pág 25 e <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf>

O Quadro Resumo acima evidencia que **o Estado de São Paulo pagou o equivalente a mais que CINCO VEZES da dívida refinanciada** no âmbito do PAF e do PROES, e, **ainda assim, o estoque dessa dívida se multiplicou por mais de SEIS vezes.**

Não foi possível, até o momento, esclarecer a divergência entre os valores informados a título de Empréstimos do PROES pelo Tesouro Nacional e o Banco Central, conforme trecho da tabela comparativa²⁶ reproduzido a seguir:

PROES - TABELA COMPARATIVA DAS INFORMAÇÕES PUBLICADAS PELO TESOURO NACIONAL E BANCO CENTRAL						
ESTADO	Empréstimos do PROES conforme TABELA 11 DO TESOURO NACIONAL			Empréstimos do PROES conforme DADOS DO BANCO CENTRAL		
	Valores	Data	Total	Valores (milhões de Reais)	Data	Total (milhões de Reais)
SP			0	33.578,50	23.12.97	36.126,50
				2.458,00	24.12.97	

Uma quarta confirmação de dados importante é relativa ao comparativo entre essa dívida cobrada sistematicamente pelo governo federal com os valores devidos ao Estado pelo mesmo governo federal, referentes aos créditos da Lei Kandir, que nunca foram devidamente ressarcidos pela União ao Estado de SP. Um acordo para uma quitação irrisória foi feito no final do ano 2020, com a concordância do então governador João Doria, de forma extremamente prejudicial ao Estado de São Paulo.

As perdas líquidas de receitas pelo Estado de São Paulo, devido aos ressarcimentos feitos a menor que o devido pela União, no período de 1996 a 2016, em valor atualizado pelo IGP-DI, somavam R\$ 101,247 BILHÕES no referido período²⁷. Porém, no acordo de 2020, que envolveu inclusive o STF, o Estado de São

²⁶ Fonte: FATTORELLI, Maria Lucia. Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados, disponível em <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf> (página 183)

²⁷ Fonte: <https://www.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/07/LeiKandir.pdf> - Páginas 239 e 240

Paulo receberá cerca de apenas R\$ 9 bilhões, parcelados em 18 anos²⁸, o que mostra que o dano financeiro aos estados com esse acordo é imenso!

Se tivesse sido feito o devido encontro de contas entre a dívida cobrada pela União e os créditos devidos pela União ao Estado de São Paulo, a dívida seria completamente compensada e o Estado de SP seria credor da União e não devedor.

6.1.2. Conciliação das cifras objeto de refinanciamento

Foi possível fazer uma conciliação parcial, tendo em vista a ausência de informações sobre a origem e a natureza das dívidas objeto de refinanciamento pela União por meio dos contratos firmados pelo Estado de São Paulo no âmbito do PAF e do PROES.

Apesar da ausência dessa informação relevante e que deve ser requerida com fundamento na LAI, foram feitas as conciliações possíveis a partir dos dados posteriores existentes e disponibilizados publicamente, como detalhado a seguir.

6.1.2.1 – Refinanciamento da Dívida do Estado de SP (PAF):

Estudos feitos com base em dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional e Banco Central à CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010 indicaram que apesar do baixíssimo valor de mercado dos títulos da dívida mobiliária dos estados, **essa dívida foi refinanciada pela União a 100% de seu valor de face**, o que representou claramente **uma brutal transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado**.

Diante disso, cabe prosseguir a investigação a fim de obter o valor de mercado dos títulos da dívida mobiliária dos Estado de São Paulo nos meses que antecederam ao refinanciamento promovido pela União, a fim de quantificar o dano às finanças do Estado e o privilégio ao setor financeiro que detinha tais títulos.

²⁸ <https://sindifisco.org.br/noticias/compensacao-da-lei-kandir-dara-mais-de-r-1-bilhao-para-13-estados-ate-2037>

6.1.2.2 – Refinanciamento da Dívida gerada pela transferência de obscuros passivos dos bancos (PROES):

Relativamente ao valor do PROES, não se conhece a natureza dos passivos dos bancos e instituições financeiras estaduais que se transformaram em dívida do Estado de São Paulo, além de existir divergência entre o montante refinanciado pelo Tesouro Nacional (R\$ 30,33 bilhões) e pelo Banco Central (R\$36,13 bilhões). Esses fatos constituem fortes indícios sobre a necessidade de avançar na realização da auditoria integral da dívida cobrada do Estado de SP, tendo em vista que o povo paulista tem arcado com uma dívida que sequer conhece.

6.1.3 - Cálculo do impacto provocado pelo índice escolhido pela União (IGP-DI)

Apesar da operação de refinanciamento das dívidas dos estados ter sido anunciada como uma grande vantagem para estes, ela se mostrou altamente onerosa, principalmente pelas condições financeiras aplicadas à dívida refinanciada.

Toda a dívida refinanciada passou a ser atualizada mensalmente, de forma automática e cumulativa (pelo IGP-DI, maior índice existente no país) e, sobre o valor atualizado do estoque dessa dívida, a cada mês, incidiram juros reais de 6% ao ano.

O IGP-DI é divulgado por instituição privada – Fundação Getúlio Vargas - e mede a expectativa de inflação para o período. Duas ilegitimidades se inferem somente desse ponto: um índice ditado por instituição privada, e que sequer reflete a inflação efetiva (mas apenas uma expectativa) passou a ser a medida de crescimento exponencial da relação entre entes federados – estados e União.

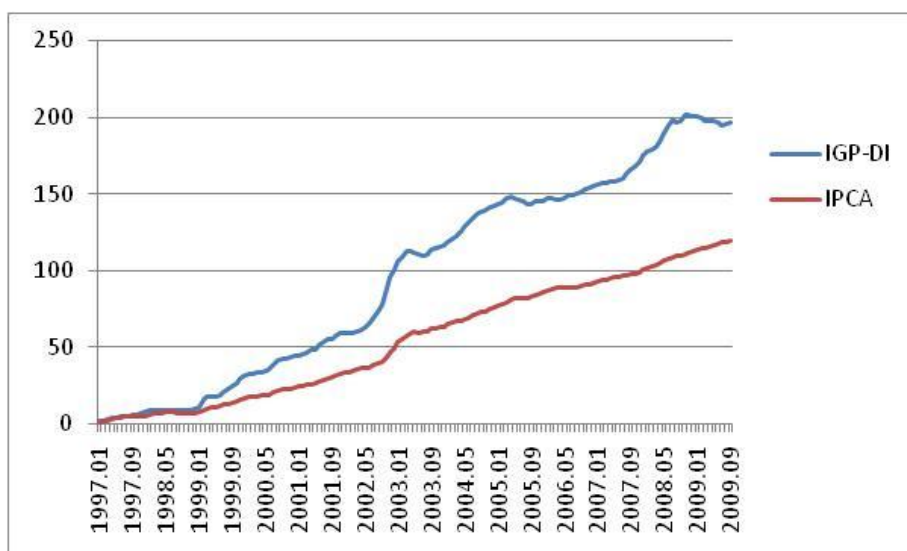
Ademais, o IGP-DI possui forte ligação com os preços no atacado e com as desvalorizações do real frente ao dólar. Por esta razão, o IGP-DI costuma apresentar uma taxa de inflação bem maior que os demais índices: de 1998 a 2012 (período no qual o IGP-DI foi aplicado às dívidas no âmbito da Lei 9.496/97), o IPCA (índice comumente utilizado pelo governo para medir a inflação) apresentou variação de 151,14%, enquanto o IGP-DI apontou uma inflação de nada menos que 247,66% no mesmo período.

A escolha do IGP-DI representou grande dano às finanças dos estados, que passaram a transferir grandes volumes de recursos à União. Esta, por sua vez,

destinava todos os recursos assim obtidos ao pagamento de suas próprias dívidas, conforme disposto na Lei 9.496/97.

Conforme Análise Preliminar Nº 7 elaborada pela assessoria técnica da CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados²⁹, caso o índice de atualização monetária aplicado ao saldo devedor fosse o IPCA, o valor do saldo devedor das dívidas dos estados em 2009 seria bem menor, visto que esse índice acusou inflação de 119% de janeiro de 1997 a setembro de 2009 (ano em que ocorreram as investigações da CPI), enquanto o IGP-DI apresentou índice de 196%. O gráfico a seguir dá uma ideia da evolução dos dois índices, bem como do ônus provocado pela utilização do IGP-DI ao invés do IPCA.

Inflação acumulada (%) – 1996 a 2009 – IPCA X IGP-DI



Fonte: Ipeadata

Segundo o Relatório Final da CPI da Dívida na Câmara dos Deputados, encerrado em maio de 2010, aprovado pela base do governo e também pelo próprio PSDB em maio de 2010, o IGP-DI apresentou comportamento “volátil”, pois englobou a dilatada variação do dólar ocorrida em 1999, por exemplo, dentre outras, e

²⁹Fattorelli, Maria Lucia; Molina Aldo. Análise Preliminar nº 7 da CPI da Dívida Pública, Câmara dos Deputados.

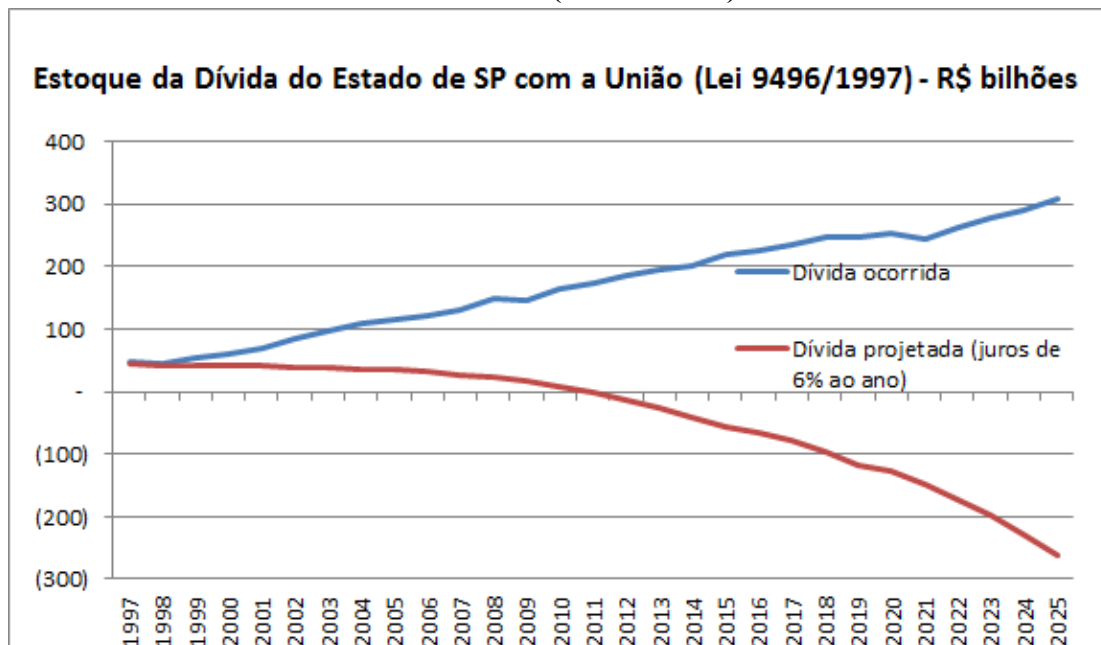
provocou custo excessivo aos estados, pelo fato de ter se mostrado um índice de inflação bem maior que os demais índices utilizados no país.

É importante ressaltar que o Tesouro Nacional repassa recursos ao BNDES para que este empreste a empresas do setor privado a taxas fixas que chegam a ser inferiores a 6% ao ano. Tal fato revela uma tremenda discriminação contra o Federalismo e contra o princípio da isonomia.

A Auditoria Cidadã da Dívida efetuou uma simulação da evolução da dívida do Estado de São Paulo (no âmbito da Lei 9.496/97 e PROES), caso os juros praticados tivessem sido de 6% ao ano. O gráfico obtido revela o efeito brutal das condições do contrato de refinanciamento, quando comparadas a taxas fixas de 6% a.a., uma taxa até maior que a taxa básica comumente aplicada em países desenvolvidos.

O EFEITO BRUTAL DA TAXA DE JUROS

Dívida do Estado de São Paulo com a União conforme contratos de refinanciamento do PAF (Lei 9.496/97) e do PROES



Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida, a partir de dados disponíveis em:
<https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/26242> - pág 25 (Lei 9.496/1997)

A simulação demonstrada no gráfico anterior mostra que a evolução da dívida teria sido completamente distinta (resultando em um crédito para o Estado de São

Paulo a partir de 2011) caso tivesse sido aplicada aos estados federados a taxa de juros de 6% ao ano. Esta constitui uma flagrante evidência da onerosidade do refinanciamento orientado pelo FMI e imposto pela União à maioria dos estados brasileiros.

O quadro a seguir demonstra os cálculos realizados que respaldam a evolução expressa nas linhas do gráfico acima:

ANO	DÍVIDA OCORRIDA	DÍVIDA PROJETADA (COM JUROS DE 6% AO ANO)			
		Estoque no início do ano	Juros de 6% ao ano	Pagamentos	Estoque no final do ano
1997	46.316.369.709,40	46.316.369.709,40	2.778.982.182,56	5.156.500.000,00	43.938.851.891,96
1998	44.376.349.570,11	43.938.851.891,96	2.636.331.113,52	5.428.197.495,40	41.146.985.510,08
1999	53.138.297.710,97	41.146.985.510,08	2.468.819.130,60	3.068.580.435,38	40.547.224.205,31
2000	59.963.653.621,12	40.547.224.205,31	2.432.833.452,32	2.327.276.906,46	40.652.780.751,17
2001	67.723.933.479,42	40.652.780.751,17	2.439.166.845,07	2.773.129.986,63	40.318.817.609,61
2002	85.166.687.810,07	40.318.817.609,61	2.419.129.056,58	2.964.880.999,65	39.773.065.666,53
2003	95.383.975.208,83	39.773.065.666,53	2.386.383.939,99	3.845.100.386,53	38.314.349.219,99
2004	109.572.293.966,22	38.314.349.219,99	2.298.860.953,20	3.801.019.307,36	36.812.190.865,83
2005	113.823.431.384,81	36.812.190.865,83	2.208.731.451,95	4.368.741.496,57	34.652.180.821,21
2006	121.060.746.725,77	34.652.180.821,21	2.079.130.849,27	5.121.491.759,38	31.609.819.911,11
2007	131.101.388.581,29	31.609.819.911,11	1.896.589.194,67	6.098.786.866,97	27.407.622.238,80
2008	147.627.955.530,51	27.407.622.238,80	1.644.457.334,33	6.869.226.195,27	22.182.853.377,86
2009	146.096.512.450,23	22.182.853.377,86	1.330.971.202,67	7.689.525.411,36	15.824.299.169,17
2010	162.912.767.144,73	15.824.299.169,17	949.457.950,15	8.482.789.905,28	8.290.967.214,04
2011	172.181.638.393,06	8.290.967.214,04	497.458.032,84	9.977.768.571,83	1.189.343.324,95
2012	184.247.309.372,39	-	71.360.599,50	11.183.185.534,03	-
2013	193.641.430.927,93	-	746.633.367,51	12.272.301.010,95	-
2014	199.867.884.699,00	-	1.527.769.430,22	13.673.250.121,84	-
2015	220.087.928.648,91	-	2.439.830.603,34	13.511.143.251,94	-
2016	223.956.845.274,14	-	3.396.889.034,66	4.871.124.145,34	-
2017	234.072.229.942,02	-	3.892.969.825,46	9.111.400.151,48	-
2018	245.812.473.898,81	-	4.673.232.024,07	13.514.984.084,21	-
2019	246.001.529.372,71	-	5.764.524.990,57	14.695.114.736,25	-
2020	251.373.006.007,77	-	6.992.103.374,18	2.472.538.693,35	-
2021	244.950.270.187,30	-	7.559.981.898,23	14.577.630.490,10	-
2022	261.060.379.910,51	-	8.888.238.641,53	15.101.246.645,53	-
2023	277.625.902.004,40	-	10.327.607.758,75	13.604.570.906,21	-
2024	288.594.420.525,70	-	11.763.538.478,65	18.692.855.142,20	-
2025	306.855.324.477,53	-	13.590.922.095,90	20.130.627.648,60	-

Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida, a partir de dados disponíveis em:
<https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/26242> - pág 25 (Lei 9.496/1997)

Vários outros cálculos foram realizados para demonstrar a onerosidade das condições estabelecidas pela União nos contratos de refinanciamento das dívidas dos Estados, conforme expresso em boletins publicados³⁰ pela Auditoria Cidadã da Dívida e amplamente divulgados a parlamentares no Congresso Nacional.

O evidente desrespeito ao Federalismo, aliado à intensa mobilização e à pressão de diversos estados, resultou na alteração do cálculo da dívida refinanciada

³⁰ Ver I <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/05/Panfleto-estados-abril-2012-1.pdf>, II <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Informativo-II-Estados-19-4-2012.pdf> e III <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/06/Informativo-ESTADOS-III.pdf>

pela União por meio da Lei Complementar 148/2014. Esse recálculo foi aplicado de forma distinta em 2 períodos: (1) No período de 1997 a 2012, o recálculo do estoque da dívida aplicou juros com base na Taxa Selic, que também foi elevadíssima no período, tanto é que dispositivo da Lei 9.496/1997 indicava a aplicação da Selic como uma penalidade, caso o Estado não cumprisse as demais disposições da referida lei que determinava aplicação de juros nominais com base na variação do IGP-DI mais 6% a.a. (2) A partir de 2013 o recálculo foi efetuado mediante a aplicação de atualização monetária de seu estoque com base na variação do IPCA, mais juros de 4% ao ano.

Todas estas alterações não tiveram efeito relevante no estoque da dívida do Estado de São Paulo com a União, que continuou aumentando em todos os anos. Conforme denunciado pela Auditoria Cidadã da Dívida há mais de 12 anos atrás, quando do envio, pelo Poder Executivo ao Congresso, do Projeto de Lei Complementar 238/2013 (que foi transformado na Lei Complementar 148/2014), a mudança na taxa de juros (para IPCA mais 4% ao ano) não resolveria o problema da dívida, o que foi reconhecido somente depois de 10 anos pelos governadores³¹.

6.1.4. Patrimônio Estadual privatizado ou alienado por exigência do pacote de refinanciamento das dívidas do Estado

Além dos danos às finanças do Estado de São Paulo provocados pelas onerosas condições financeiras do refinanciamento, o Estado perdeu significativo patrimônio, cabendo ressaltar as seguintes empresas e bancos:

- Privatização do BANESPA e incorporação da NOSSA CAIXA ao Banco do Brasil
- Transferência para a União de ações da ELETROPAULO, CESP, FEPASA, CEAGESP.³²

CPFL (Companhia Paulista de Força e Luz): Foi o grande marco do PED em 1997. O controle acionário da distribuidora foi vendido em leilão na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) em novembro de 1997

³¹ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/governadores-reconhecem-que-mudanca-nos-indexadores-nao-resolveu-o-problema-das-dividas-com-a-uniao/>

³² <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Programa-de-Reestrutura%C3%A7%C3%A3o-e-Ajuste-Fiscal/Programa%20de%20Apoio%20%C3%A0%20Reestrutura%C3%A7%C3%A3o%20e%20ao%20Ajuste%20Fiscal%20dos%20Estados%20-%20Contrato.pdf> , Clausula Decima Primeira.

A cisão e venda das outras gigantes do setor — **Eletropaulo e CESP** — foram estruturadas e iniciadas em 1997, mas os leilões de suas distribuidoras e geradoras ocorreram majoritariamente nos anos seguintes, entre 1998 e 1999 (como a Eletropaulo Metropolitana, Bandeirante Energia, CESP Paranapanema e CESP Tietê)

Embora não fossem privatizações de empresas no sentido estrito de venda de estatais, o PED licitou em 1997 as **primeiras grandes concessões de rodovias estaduais** do país à iniciativa privada: [1, 2]

- **Sistema Anchieta-Imigrantes:** Teve seu processo de concessão consolidado pelo PED.
- **Sistema Anhanguera-Bandeirantes:** Teve trechos concedidos para a iniciativa privada no mesmo pacote de infraestrutura rodoviária do estado. [1]

6.1.5 - Danos financeiros decorrentes do ressarcimento insuficiente dos créditos da Lei Kandir e pífio acordo firmado pelo governador João Dória

Um dos principais danos financeiros sofridos pelo Estado de São Paulo decorre da chamada **“Lei Kandir” (Lei Complementar n. 87/1996), a qual gerou um prejuízo acumulado de R\$ 101,248 bilhões no período de 1996 a 2016³³.**

Cabe lembrar que a referida Lei Kandir é uma lei federal que interferiu em competência exclusiva dos estados ao determinar a isenção de ICMS sobre as operações de exportação de produtos primários e semielaborados, beneficiando principalmente grandes empresas do setor primário exportador, e subtraindo importante parcela de receitas dos estados.

Em virtude desse dano aos estados, a Lei Kandir possuía dispositivo para compensar a perda aos estados, mediante ressarcimento feito pela União. Ocorre que ao longo dos anos esse ressarcimento foi muito aquém do devido e o Estado de São Paulo acumulou uma perda líquida, até 2016, de R\$ 101 bilhões!

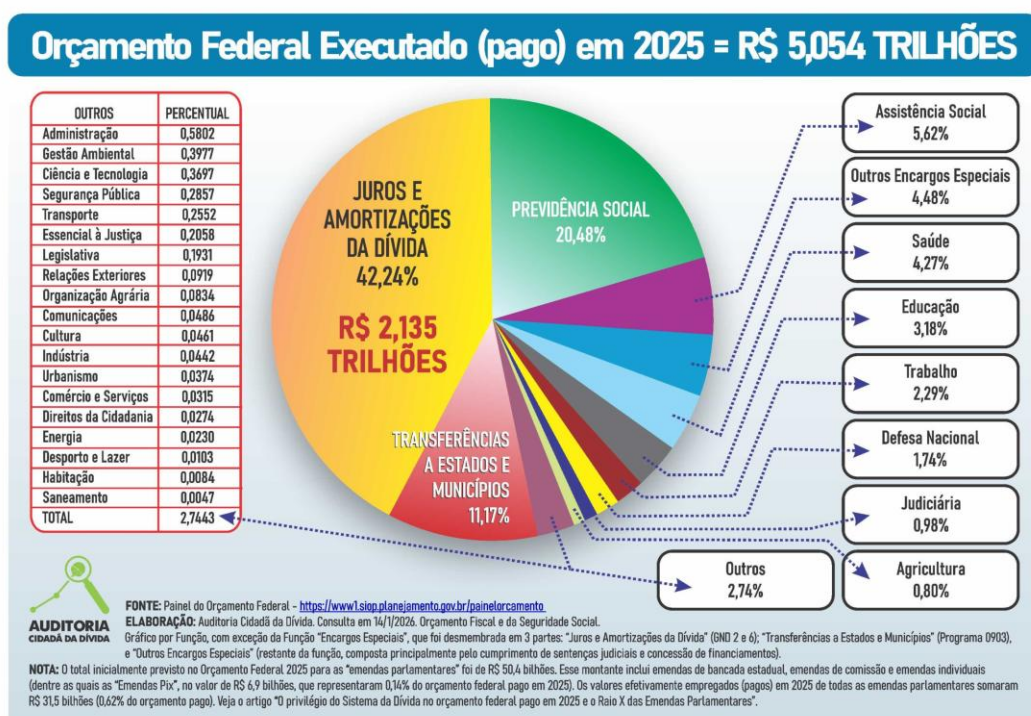
Em vez de adotar medidas, articuladas com demais estados credores perante a União, foi feito o contrário!

No ano 2020, **o governador João Dória fechou um acordo nefasto com a União, com referendo do Supremo Tribunal Federal, concordando em reduzir o valor dos créditos acumulados devidos ao Estado de SP, em decorrência da Lei**

³³ Fonte: <https://dspace.almg.gov.br/server/api/core/bitstreams/483bbc80-8eb8-4170-b0f7-2f517a81d46e/content> - página 240.

Kandir, a apenas o valor de R\$ 9 bilhões da União, e, ainda por cima, parcelado em 18 (dezoito) anos³⁴!

A União teria plena condição de ressarcir todos os valores devidos aos estados, tendo em vista que em abril de 2026 o saldo da Conta Única do Tesouro Nacional era de R\$ 1,871 trilhão³⁵. Adicionalmente, o Governo Federal tem destinado a maior parte do orçamento para o pagamento de uma questionável dívida pública, em um montante várias vezes superior que todas as transferências federais a estados e municípios, conforme mostra o gráfico seguinte.



E mais: a recente Emenda Constitucional 109 revogou o Art. 91 do ADCT da CF/88, de tal forma que os estados continuarão obrigados a dar isenção do ICMS sobre exportação de produtos primários e semielaborados, em virtude da Lei federal 87/1996, porém, não mais receberão ressarcimento algum!

³⁴ <https://sindifisco.org.br/noticias/compensacao-da-lei-kandir-dara-mais-de-r-1-bilhao-para-13-estados-ate-2037>

³⁵ Fonte: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/202605_Tabelas_de_estatisticas_fiscais.xlsx, Tabela 4, Linha 44

Assim, está revogada a obrigatoriedade de ressarcimento das perdas da Lei Kandir aos estados, ainda que pífia, como vinha acontecendo.

Essa perda de receitas decorrente do injustificado incentivo fiscal instituído pela Lei Kandir irá se agravar ainda mais a partir da vigência da EC-109.

Adicionalmente, não há a devida transparência em relação aos benefícios tributários injustificados (além da Lei Kandir) concedidos pelo Estado de São Paulo, abrindo mão de receitas que fazem falta no orçamento do Estado.

Este é um dos aspectos relevantes que precisam ser rediscutidos e devidamente questionados para que o Estado de São Paulo não arque com essa lesão superior a R\$ 90 bilhões de reais, enquanto a mesma parte que provocou essa lesão (Governo Federal) siga cobrando o pagamento de uma dívida pública que já foi paga várias vezes e está repleta de ilegalidades e ilegitimidades.

6.1.6 – Desvios de parte da arrecadação tributária por meio do esquema de Securitização de Créditos implementado em São Paulo pela empresa CPSEC S/A

O esquema denominado Securitização de Créditos Públicos foi criado para ser um instrumento financeiro complexo, justamente para dificultar a percepção do escandaloso desvio de parte da arrecadação tributária. Esse esquema pode ser parcialmente ilustrado, conforme diagrama a seguir, para facilitar a sua visualização e compreensão.

Esquema de “Securitização de Créditos Públicos” desvia recursos por fora do Orçamento Público



Elaboração própria

Essa operação que cede o fluxo da arrecadação tributária para terceiros é flagrantemente inconstitucional, pois tais recursos desviados ainda durante o seu percurso pela rede bancária sequer alcançarão os cofres públicos, ferindo toda a legislação de finanças do país, estruturada no orçamento único, ao qual devem chegar todos os recursos públicos e no qual se fixam obrigatoriamente as despesas, conforme disposições da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Perceba-se que diferentes governadores apoiaram essa manobra flagrantemente inconstitucional que institucionaliza um claríssimo esquema de desvio de recursos públicos, tendo em vista que a chamada "Securitização de Créditos" corresponde, efetivamente, a uma contratação ilegal de dívida pública, a qual é absurdamente quitada “por fora” do orçamento, mediante a cessão do fluxo de arrecadação de tributos pagos pelos contribuintes paulistas e que sequer alcançarão os cofres públicos.

Este constitui mais um aspecto relevante a ser enfrentado pela necessária auditoria integral da dívida do Estado de São Paulo onde esse esquema funciona através da CPSEC S/A desde 2009.

6.2 - PROVAS DE CUMPRIMENTO (Relacionadas às verificações referentes ao cumprimento de normas)

O saldo da dívida dos entes federados se encontra inflado por ilegalidades e ilegitimidades desde a origem dos convênios firmados com base na Lei 9.496/97, cuja gênese está expressa em Carta de Intenções de dezembro/1991 com o FMI, itens 24 e 26. Dentre as ilegalidades dessas renegociações, cabe destacar:

- **Desrespeito ao Federalismo**

A exagerada remuneração nominal estabelecida na Lei 9.496/97 impôs ônus excessivo aos Estados e Municípios. Em 2010, por exemplo, entes federados pagaram cerca de 20% de remuneração à União, enquanto esta emprestou aos Estados Unidos da América do Norte a taxa inferior a 1% e o BNDES emprestou a empresas privadas a taxas inferiores a 6% ao ano;

- **Desrespeito à Sociedade**

Da mesma forma que não cabe a cobrança de tributos entre os entes federados (Constituição Federal, art. 150, VI, “a”), pois estes recairiam sobre o cidadão que ao mesmo tempo vive em um município, um estado e no país, o ônus excessivo recai sobre o cidadão brasileiro, e sem contrapartida alguma, pois a mesma Lei 9.496 determinou que os valores recebidos dos Estados e Municípios se destinam obrigatoriamente ao pagamento da dívida pública federal;

- **Inconstitucionalidade da cobrança de juros sobre juros**

A inconstitucionalidade da cobrança de juros sobre juros (Tabela Price) nos contratos de refinanciamento das dívidas dos entes federados pela União chegou a ser analisada pelo STF em várias liminares concedidas em processos de mandado de segurança impetrados por diversos estados, a exemplo do Rio Grande do Sul (MS 34110); Santa Catarina (MS 34023); Minas Gerais (MS 34122), Rio de Janeiro, entre outros.

As referidas liminares apoiaram-se na redação do art. 3º da Lei Complementar 148 (que não tratava de capitalização, ou seja, incidência de juros sobre juros, e previa o recálculo das dívidas até 2012 utilizando a “variação acumulada da taxa Selic” de forma simples), e nos princípios da Súmula 121 do STF: **“É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada”**. Inaceitável a ideia de cobrança de juros entre entes da Federação. Muitíssimo mais grave é admitir-se juros compostos, qual seja juros sobre juros.

Por mais absurdo que possa parecer, representantes de vários Estados desistiram dessas ações que já possuíam liminares favoráveis do STF, a partir de prazo aberto pelo STF para que Estados, União e Congresso Nacional encaminhassem uma solução política, o que resultou em meras alterações em alguns prazos e revisão parcial e mitigada das onerosíssimas condições impostas pela União desde 1998 que já se comprovaram inócuas, permanecendo toda inconstitucionalidade referente à prática reiterada do Anatocismo, desrespeito ao Federalismo, e suas graves consequências para os Estados, havendo necessidade de retomar esse questionamento judicialmente.

- **Capitalização mensal de juros**

A Lei da Usura (Decreto nº 22.626/1933), vigente, estabeleceu, em seu “Art. 4º - É proibido contar juros dos juros; esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta-corrente de ano a ano”.

Dessa forma, juros vencidos e não pagos deveriam ser computados à parte, mas sobre estes não poderiam incidir novos juros, em obediência à Súmula 121 do STF. O texto do Decreto 22.626/33 aponta para mais uma questão relevante: os juros somente poderiam ser acumulados em conta-corrente ao final de cada ano e não mensalmente.

- **Cobrança de juros superiores aos autorizados pelo Senado, nas resoluções que aprovaram as condições estabelecidas nos contratos de refinanciamento no âmbito do PAF**

Na prática, os juros pagos ao longo de vários anos pelos entes federados foram superiores aos autorizados em Resoluções do Senado Federal. No caso de São Paulo, por exemplo, em vez dos 6% a.a. autorizados pelo Senado, foram pagos 6,17%.

- **Exigência de robustas garantias**

O pagamento das dívidas dos entes federados tem como garantia as transferências constitucionais obrigatórias devidas pela União, podendo o governo federal reter parcelas devidas aos estados em caso de não pagamento dessas dívidas, o que significa que o risco de inadimplência é nulo, não justificando cobrança de remuneração tão abusiva.

- **Desequilíbrio entre as partes**

Estados e Municípios haviam sido impedidos de acessar outros créditos com entidades federais (Decreto nº 2.372/97) e foram forçados a aderir às condições abusivas da Lei 9.496/97 para refinanciar dívidas anteriores em condições ainda mais onerosas, além de submeterem a amplo programa de privatizações e ajuste fiscal.

- **Desconsideração do valor de mercado dos títulos do Estado de São Paulo**

A União não considerou o baixo valor de mercado da dívida mobiliária estadual, tendo refinanciado tais dívidas a 100% de seu valor nominal, o que representou inaceitável transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado. Em relação a outros estados foram ignoradas as práticas fraudulentas denunciadas pela CPI dos Títulos Públicos (conhecida como CPI dos Precatórios)³⁶.

- **Desconsideração dos antecedentes**

Não foram considerados os impactos da política monetária federal principalmente no início dos anos 90, que provocou crescimento astronômico da dívida do Estado antes da negociação, evidenciando corresponsabilidade da União.

- **Adoção do IGP-DI**

A adoção do índice (IGP-DI) calculado por uma instituição privada (IBRE/FGV), e muito superior à inflação oficial medida pelo IPCA, provocou crescimento da dívida dos entes federados de forma injustificada, com graves impactos sobre as finanças de todos os entes federados, inclusive São Paulo. Mesmo após a revisão do cálculo com o advento das leis complementares 148/14, 151/15 e 156/16.

- **Ausência de cláusula do equilíbrio econômico-financeiro do contrato**

Ao contrário do que faz nos contratos administrativos de longo prazo, a União não estabeleceu cláusula de equilíbrio econômico-financeiro para proteger os entes federados.

- **Condições distintas para cada Estado**

A taxa de juros reais variou de 6% a 7,5%, e o comprometimento da receita dos Estados variou de 11,5% a 15%, o que fere o respeito ao Federalismo.

- **Lucro indevido auferido pela União, subtraído dos Estados**

³⁶ FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados** (2013) Inove Gráfica e Editora, Brasília, CAPÍTULO VI.

Os contratos firmados sob a Lei nº 9.496/97 significaram onerosidade excessiva aos estados e ganho desproporcional à União, e significaram preponderância de uma lógica financista sobre a necessária equidade e solidariedade na relação entre os entes da federação, resultando em clara violação do equilíbrio econômico-financeiro do pacto inicial e inaceitável desrespeito ao Federalismo.

Para se ter uma ideia do peso dessa lógica financista para os Estados, cabe exemplificar o que **ocorreu com o Estado de São Paulo no ano de 2010**: os juros totais devidos alcançaram o patamar de 18% ao ano (compreendendo a elástica atualização mensal pelo IGP-DI de 11,3%, acrescida de juros capitalizados de 6,17%)! Naquele mesmo ano, o Banco Central do Brasil emprestou, aos Estados Unidos da América do Norte, centenas de bilhões de reais a uma taxa de juros inferior a 1% ao ano. Adicionalmente, o BNDES emprestou a empresas privadas a taxas inferiores a 6% ao ano. É inadmissível o tratamento excessivamente oneroso imposto pela União aos entes federados.

VII – EVIDÊNCIAS

Todas as provas de auditoria realizadas e relatadas neste relatório preliminar resultaram na comprovação de importantes achados de auditoria, devidamente fundamentados em documentos e provas, ressaltando-se os indícios de ilegalidades e ilegitimidades, conforme já detalhado no capítulo VI do presente relatório:

- Divergência entre o valor dos empréstimos do PROES indicados no contrato e o valor indicado na tabela fornecida pela Secretaria do Tesouro Nacional à CPI da Dívida Pública e dados publicados pelo Banco Central;
- Ausência de conciliação entre o valor das dívidas existentes anteriormente e os valores refinanciados;
- Ausência de observância do baixo valor de mercado da dívida mobiliária, em 1997;
- Expressivo dano financeiro provocado pelo índice de atualização monetária escolhido pela União (IGP-DI), aplicado de forma automática, mensal e cumulativa sobre todo o estoque da dívida do Estado (e dívida do PROES) refinanciada pela União;

- Dano financeiro provocado pela utilização de taxa de juros superior à constante na lei, de 6,17% ao ano.
- Dano patrimonial representado pela perda do patrimônio que foi privatizado por exigência do pacote de refinanciamento das dívidas do Estado;
- Indícios de flagrantes ilegalidades listadas no item 6.2 do presente relatório.

Cabe ressaltar, sobretudo, que apesar de relevantes as descobertas indicadas no capítulo VI, as mesmas ainda estão muito aquém do que se poderá levantar a partir do efetivo acesso aos documentos comprobatórios do endividamento do Estado de São Paulo desde a sua origem.

VIII - Mapa de participantes no processo, a fim de indicar possíveis apurações de responsabilidades

Assinaram o contrato de refinanciamento da dívida de São Paulo com a União:

- Pedro Sampaio Malan – Ministro de Estado da Fazenda
- Mario Covas – Governador de São Paulo
- Antônio Carlos Feitosa – Diretor Presidente do BANESPA
- Geraldo José Gardenali – Presidente da Nossa Caixa Nosso Banco
- Douglas José Malheiro Ayala – BNDES
- Paulo Cesar Ximenes – Presidente do Banco do Brasil

Além dos que assinaram os termos, teve papel preponderante a Secretaria do Tesouro Nacional e a Presidência da República do Brasil.

Outros responsáveis devem ser elencados posteriormente, quando for realizado o procedimento de auditoria integral com participação social, tendo em vista que, apesar de indícios de responsabilidade diante de decisões que tomaram, a



insuficiência de documentos ainda dificulta a indicação de sua possível responsabilização.

IX - IMPACTOS SOCIAIS

Esse tópico é especialmente caro para a Auditoria Cidadã da Dívida, que tem enfrentado investigações sobre o endividamento público nacional, de estados e municípios brasileiros desde o ano 2000, com o objetivo de demonstrar os impactos do Sistema da Dívida sobre os direitos sociais e o nosso desenvolvimento socioeconômico em geral, razão pela qual nos encontramos engajados também na Campanha Nacional por Direitos Sociais³⁷.

No caso da dívida do Estado de São Paulo refinanciada pela União, a subtração de recursos orçamentários para pagar compromissos dessa dívida ilegítima (e até ilegal e inconstitucional sob vários aspectos) tem provocado graves danos sociais ao povo paulista. O sucateamento dos serviços públicos, assim como as ameaças de privatizações, tem levado a mobilizações generalizadas de servidores públicos de todas as áreas no Estado³⁸.

A precarização das condições de trabalho, o desemprego e o subemprego são fatores relevantes para explicar a desigualdade social no Estado de São Paulo e decorrem de vários fatores, entre os quais está a redução de investimentos públicos que funcionam como dinamizadores da economia em geral. Importante repetir que essa ausência de recursos para investimentos decorre da prioridade dada aos gastos financeiros com a dívida pública ilegítima.

Além do nocivo impacto da dívida do Estado, o endividamento público federal também tem exercido negativa influência nas condições de trabalho no Estado de São Paulo. É importante ressaltar especialmente os erros de política monetária do Banco Central que, além de servir aos interesses dos grandes bancos e rentistas da dívida pública federal, fabricou a crise econômica que enfrentamos desde 2014/2015³⁹, a qual levou inúmeras indústrias à falência, agravando as condições sociais de forma incisiva.

³⁷ <https://auditoriacidada.org.br/campanha-nacional-por-direitos-sociais/>

³⁸ https://www.instagram.com/p/DW4S_WYk4oB/

³⁹ Ver Crise Fabricada https://youtu.be/XEe_HqbklwM e <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil/>

Na Região Metropolitana de São Paulo, os 10% mais ricos possuem uma renda 14,6 vezes maior que a dos 40% mais pobres, sendo que 13,1% das pessoas se encontram em situação de pobreza, ou seja, com renda até US\$ 6,85/dia, conforme se observa no Boletim “Desigualdade nas Metrôpoles”, nº 17/2026⁴⁰.

Este quadro reflete a estrutura econômica do Estado (e, mais amplamente, do país), onde os grandes rentistas e empresários de bancos e grandes corporações nacionais e estrangeiras, inclusive os privilegiados do setor primário exportador (mineração e grande agronegócio, beneficiários da Lei Kandir) auferem lucros estratosféricos e isentos de imposto de renda, concentram a maior parte da renda e vão ficando cada vez mais ricos, enquanto grande parte da população sequer tem acesso a serviços públicos de qualidade, como educação e saúde, ou respeito a seus direitos trabalhistas, sobrevivendo com salários congelados, entre várias outras mazelas que atingem os mais vulneráveis, devido à priorização dos gastos estaduais (e federais) com a dívida pública que nunca foi devidamente auditada.

X – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

10.1 – CONCLUSÃO

A partir das investigações que foram possíveis de se realizar, conclui-se que a dívida do Estado de São Paulo com a União está marcada por aspectos que comprovam a necessidade de aprofundamento das investigações, busca de acesso a dados ao amparo da LAI e realização da auditoria integral dessa dívida, com ampla participação social.

Em resumo, nessa conclusão cabe mencionar os seguintes aspectos relacionados a essa dívida:

- 10.1.1 Origem questionável:** o valor refinanciado pela União em 1997 (R\$ 46,585 bilhões) partiu de **estoque inflado** por erros da política monetária federal que influenciaram na dívida mobiliária que foi objeto do PAF e, em sua maior parte, por **obscuros passivos dos bancos estaduais privatizados** (Banespa e Nossa Caixa Nosso Banco), que foram objeto do PROES e representaram cerca de 60% do valor refinanciado;

⁴⁰ https://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/wp-content/uploads/2026/06/boletim_n17_jun26.pdf

10.1.2 Questionável crescimento galopante: apesar dos pagamentos regularmente feitos pelo Estado de São Paulo, o valor refinanciado cresceu de forma exponencial, devido à aplicação de **atualização monetária diária automática**, calculada com base no maior índice de atualização vigente no país (IGP-DI), **além de juros de 6% ao ano**⁴¹, posteriormente substituído pela onerosa SELIC, fazendo com que o estoque refinanciado se multiplicasse rapidamente, sem qualquer ingresso de recursos ao Estado ou contrapartida em investimentos;

10.1.3 A conta não fecha: desde o refinanciamento pela União em 1997 até o ano de 2025, o Estado de São Paulo pagou R\$ 255 bilhões de juros e amortizações da dívida renegociada com a União, e ainda assim essa dívida explodiu, passando de R\$ 46,585 bilhões para R\$ 306,855 bilhões em 2025!⁴² Dessa forma, São Paulo pagou a dívida mais de CINCO vezes e, mesmo assim, essa dívida se multiplicou por mais de SEIS vezes.

10.1.4 Questionáveis juros sobre juros: Devido à ilegal prática do anatocismo (juros sobre juros), a evolução da dívida determinou os absurdos valores citados no item anterior;

10.1.5 Ausência de encontro de contas com créditos do Estado de São Paulo com a União por conta da Lei Kandir

Ao longo dos anos, enquanto a União cobrava essa “dívida” do Estado, a mesma União deixava de efetuar o devido ressarcimento previsto na Lei Kandir – Lei Complementar 87/1996 – acumulando uma perda líquida ao Estado de São Paulo

⁴¹ As Leis Complementares 148/2014 e 151/2015 recalcularam a dívida, aplicando-se a Taxa Selic até 1/1/2013 (o que fez pouca diferença, tendo em vista o elevado patamar da Taxa Selic naquele período), e, a partir de 1/1/2013, aplicou-se a atualização monetária pelo índice IPCA, acrescido dos juros de 4% ao ano.

⁴² Fonte: Tesouro Nacional. Disponível em <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/26242>, pág 25

no valor de R\$ 101,248 bilhões no período de 1996 a 2016⁴³. Caso tivesse sido feito esse encontro de contas entre um crédito previsto em lei e devido ao Estado de São Paulo, o Estado seria credor perante a União! Em vez disso, no ano de 2020 o governador João Doria abriu mão da quase totalidade desse crédito legal e concordou em receber apenas R\$ 9 bilhões parcelados em 18 (dezoito) anos.⁴⁴

10.1.6 Insana ameaça de imposição do Regime de Recuperação Fiscal e “PROPAG”

10.1.7 Falta de transparência das operações de securitização de créditos públicos no Estado de São Paulo, operadas através da empresa CPSEC, e do volume de recursos tributários desviados.

10.1.8 Insuficiência de dados, informações e documentos relacionados a todo o processo de endividamento do Estado de SP desde a sua origem.

10.1.9 Necessidade de avanço das investigações e realização da auditoria integral dessa questionável dívida do Estado de São Paulo com a União, com ampla participação popular.

10.2 – RECOMENDAÇÕES

10.2.1 Apresentar requerimentos de informações com amparo na LAI, visando obter toda a informação faltante, como mencionado no presente relatório preliminar;

⁴³ Fonte: <https://dspace.almg.gov.br/server/api/core/bitstreams/483bbc80-8eb8-4170-b0f7-2f517a81d46e/content> - página 240.

⁴⁴ Ver <https://sindifisco.org.br/noticias/compensacao-da-lei-kandir-dara-mais-de-r-1-bilhao-para-13-estados-ate-2037>

- 10.2.2** Preparar equipes para análise de dados e aprofundamento das investigações;
- 10.2.3** Planejar a necessária auditoria integral da dívida do Estado de São Paulo;
- 10.2.4** Contatar parlamentares da ALESP para obtenção de engajamento político à realização da necessária auditoria integral da dívida do Estado de São Paulo;
- 10.2.5** Repudiar as tentativas de implementação do questionável Regime de Recuperação Fiscal e outras propostas surgidas para “equacionar” a situação fiscal em São Paulo (como o “PROPAG”), deteriorada por causa dessa chamada dívida pública refinanciada pela União que, além de suas inúmeras ilegalidades e ilegitimidades, já foi paga várias vezes;
- 10.2.6** Retomar a exigência de reparação dos valores devidos pela União ao Estado de São Paulo em função da Lei Kandir;
- 10.2.7** Verificar a responsabilidade do governador João Doria ao concordar em receber cerca de 10% dos valores devidos pela União ao Estado de São Paulo - apenas R\$ 9 bilhões – e, ainda por cima, parcelados em 18 (dezoito) anos⁴⁵, em completa dissonância com as condições impostas pela União ao Estado em relação à cobrança da dívida refinanciada desde 1997;
- 10.2.8** Aprofundar as investigações das operações de securitização de crédito público operadas pela CPSEC e exigir a imediata interrupção de qualquer desvio de recurso tributário arrecadado.
- 10.2.9** Cobrar de candidatos ao governo do Estado de São Paulo em 2026 que se comprometam com a realização da auditoria da dívida do Estado refinanciada pela União, convocando a sociedade civil para participar dessa auditoria, com ampla transparência e respeito ao povo de São Paulo que tem arcado com essa injusta conta de várias formas.

⁴⁵ Ver <https://sindifisco.org.br/noticias/compensacao-da-lei-kandir-dara-mais-de-r-1-bilhao-para-13-estados-ate-2037>



Seguimos à disposição para o aprofundamento do presente relatório preliminar, tão logo consigamos avançar na obtenção de dados, documentos e demais informações que limitaram a elaboração da presente contribuição à luta social no Estado de São Paulo.

Brasília (DF), 11 de setembro de 2026.

Maria Lucia Fattorelli
Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida

Marilene Queiroz Coelho Marçal
Núcleo SP da Auditoria Cidadã da Dívida