



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO GABINETE DO AUDITOR MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO

Av. Rangel Postans, 315 - Centro - CEP: 01017-900 - São Paulo/SP
FAX: (11) 3292-3200 - Internet: <http://www.tce.sp.gov.br>



SENTENÇA

PROCESSO: TC-002724.989.18-1
ENTIDADE: Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – Consórcio PCJ
MUNICÍPIO-SEDE: Americana
RESPONSÁVEL: Sr. Benjamim Bill Vieira de Souza – Presidente do Conselho Diretor à época
MATÉRIA: Balanço Geral do exercício de 2018
INSTRUÇÃO: UR-03 – Unidade Regional de Campinas
ADVOGADA: Lilliam Cristina de Moraes Guimarães - OAB/SP 173.711.

RELATÓRIO

Em exame, as contas relativas ao Balanço Geral do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – Consórcio PCJ, exercício de 2018, criado em 1989, sob a forma jurídica de associação civil de direito privado sem fins econômicos, regendo-se pelas normas do Código Civil Brasileiro, demais legislações pertinentes e pelo Estatuto Social.

Conforme apurado, sua constituição atual provém da reunião entre representantes de 42 municípios consorciados em face de autorizações legislativas locais e de 29 empresas privadas associadas em área abrangida pela Bacia PCJ, caracterizando-se por uma Associação de Usuários de Água.

Referida bacia abrange o território de 76 municípios, dos quais 62 têm sede nas áreas de drenagem da região e, desses, 58 estão no Estado de São Paulo e quatro em Minas Gerais.

A Fiscalização, na conclusão de seus trabalhos (evento nº 23.11), apontou as seguintes ocorrências:

Item 4.1.1 - Formalização e Arrecadação

- Crescimento elevado de 8,20% dos créditos devidos pelos consorciados (Responsabilidade dos Municípios);
- Necessidade de aprimoramento da cobrança aos Municípios inadimplentes;

Item 15 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas.

- Não atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas.

Após notificação de praxe[1], o Órgão, por seu representante legal e Presidente, através de sua advogada e procuradora pertencente aos quadros funcionais da entidade[2], ofertou justificativas e documentação correlata, conforme evento nº 54.

Em síntese, alegou que:

Preliminarmente, "apesar de não integrar a Administração Pública, sempre deliberou em conformidade com a legislação em vigor, bem como, não tem poupado esforços para adaptar-se às exigências

e determinações deste Tribunal, como também, por ocasião dos atos de fiscalização, sempre apresentou todos os dados, registros e assentamentos necessários à instrução da intervenção fiscal'.

Em atendimento às recomendações deste Tribunal, implantou, em junho de 2019, o **Regulamento de Procedimento de Cobrança de Inadimplentes**.

Para tanto, realizou as devidas alterações no texto do seu Estatuto, aprovadas em Assembleia de Conselho de Consorciados realizada em 12/03/2019.

Além disso, adotou medidas administrativas relativas à exclusão de inadimplentes dos quadros de associado da entidade bem como ações voltadas para a cobrança de valores em aberto, inclusive judiciais.

Argumentou que a entidade não pode ser punida irrestritamente pela inadimplência recorrente de poucos municípios – **Paulínia e Sumaré** - que resultam valores expressivos acumulados ao longo dos anos que, isoladamente, não demonstra que faltaram esforços para prevenir e cobrar as inadimplências.

Destacou, dentre outros, o resultado positivo auferido no exercício, de R\$ 332.311,32; a elevação do saldo patrimonial; a pequena variação do índice de endividamento da entidade e estabilidade da liquidez em relação a 2017.

Reconheceu que o regulamento de cobrança instituído em 2019 visou preencher lacuna existente até então, todavia, para aprová-lo, exigiu tempo, reuniões e acordos que, mesmo na esfera administrativa, poderiam gerar voluntárias exclusões, pois, tratando-se de associação civil nos termos do art. 5º inc. XX da CF/88, não haveria obrigatoriedade nas contribuições, sendo facultado o desligamento voluntário conforme dispõe o art. 36 do Estatuto.

Procurou, ao longo dos 30 anos de sua existência, manter a qualidade de suas ações, entre outros, a defesa dos interesses coletivos almejados e assegurar o recebimento das contribuições, destacando que as atividades previstas no plano de atuação foram devidamente cumpridas nos últimos exercícios, conforme reconhece a Fiscalização.

Asseverou, conforme histórico de atuação, que os Municípios somente deixam de pagar o Consórcio não por insatisfação com a entidade ou suas ações, mas por motivos de carência financeira, prioridade de outros investimentos emergenciais e até por problemas políticos, como no caso de Paulínia e Sumaré.

Enfatizou a natureza jurídica do Consórcio como associação civil de direito privado, por possuir em sua constituição entes da federação e também empresas privadas e, assim, conforme art. 2º, I, da LF nº 11.107/05 e demais dispositivos dessa lei, o Consórcio PCJ não possui as características e não atende às premissas legais para enquadramento como Consórcio Público.

Em relação às cobranças, fundamentou a sua discordância quanto à crítica da não obtenção de êxito com o sistema de cobrança adotado e de não atendimento às recomendações do Tribunal de Contas.

Advogou que o Consórcio tem feito o possível de forma exaustiva para atender as exigências, com cobrança amigável, negociações e reuniões com Prefeituras e Empresas, editando o Regulamento de Procedimento de Cobrança de Inadimplentes conforme recomendado pelo Tribunal de Contas, inclusive ajuizamento de ações, não havendo, assim, motivos para o apontamento.

Ao contrário do relatado, o Consórcio permanece fazendo o possível no propósito de cobrar e receber os débitos inadimplidos, todavia, isso leva tempo para concretizar, ocorrendo ações eficazes e retornos positivos.

ampla defesa.

A situação econômico-financeira da entidade é confortável, tendo obtido, em 2018, um superávit orçamentário no importe de R\$ 332.311,32, equivalente a 10,16% da receita auferida no exercício, com aumento do patrimônio líquido, em relação ao exercício anterior, de modo consistente ante os aumentos verificados nos três anos anteriores.

Em relação ao exercício examinado, os desacertos relatados, embora relevantes, não têm força para abalar a higidez da totalidade das contas, porquanto a Fiscalização convalidou que o Órgão atendeu as principais exigências legais e constitucionais aplicáveis à matéria, sem prejuízo de recomendações.

Com efeito, verificou a regularidade constitutiva e orgânica do Consórcio, bem assim, a adequação das ações desenvolvidas com a finalidade precípua da preservação dos recursos hídricos e mananciais de sua área de abrangência de acordo com os objetivos para os quais foi legalmente criado.

O Consórcio apresenta folga na cobertura de obrigações no longo prazo, todavia, **depende fortemente do adequado e tempestivo recebimento das contribuições dos municípios e das empresas associadas e dos créditos a receber, principais fontes de custeio do Consórcio** para bem manter a sua estrutura organizacional e desempenhar as suas atividades operacionais, o que demanda ação planejada e gestão equilibrada do fluxo das receitas e despesas, conforme preceitua o art. 1º, §1º da LRF.

Nesse cenário, tratando-se o Consórcio PCJ de uma união de esforços para a consecução sustentável de relevantes políticas públicas nas áreas de meio ambiente, saneamento e recursos hídricos, realizadas com a contribuição financeira dos Municípios, RECOMENDO ao Órgão que se empenhe em elaborar estudos com vistas a viabilização de gradual elevação de aplicações financeiras, compatibilizando valores e prazos de realização dos créditos e obrigações, a fim de manter níveis adequados de liquidez imediata, visando a realização das atividades operacionais e se prevenindo de eventuais imprevistos.

As impropriedades pontuadas pela Fiscalização nestes autos foram reiteradamente mencionadas nos relatórios de inspeções anteriores, inclusive, objeto de recomendações nos julgamentos das contas de 2015 e 2016, transitados em julgado.

Refiro-me à crítica da permanência, em 2018, de contribuições em atraso de responsabilidade de Municípios e Empresas Associadas e às insuficientes medidas de cobrança.

Segundo consta, em 2018, inadimplência média foi de 8,20% do total previsto de R\$ 2.288.364,00 de repasses pelos municípios consorciados. As maiores inadimplências verificadas foram dos Municípios de Paulínia (-R\$ 131.544,00) e Sumaré (-R\$ 45.696,00; -100%).

Na mesma esteira, as empresas associadas Rhodia, Cia. Bebidas Américas e Estre Ambiental deixaram de repassar parte de suas cotas.

Com todo o respeito à ilustre causídica, não se sustenta o entendimento de que os débitos das empresas não deveriam ser computados sob o argumento de que "além de tratarem-se de contribuições voluntárias e facultativas, feitas pelas empresas associadas, a fiscalização dos referidos recursos (de natureza privada), não competem a este Tribunal, apenas o conhecimento dos mesmos".

Há que se levar em conta que o "Regulamento de Procedimentos e Cobrança de Inadimplentes" dispõe sobre o Termo de Adesão e, escorado no Estatuto, torna obrigatório os procedimentos de cobrança inclusive para as empresas associadas:

Art. 28. Os municípios consorciados se obrigam a incluir nos respectivos orçamentos os recursos necessários para satisfazer as obrigações estabelecidas pelo Conselho de Consorciados.

Art. 30. A Empresa participante será membro do Conselho de Consorciados e terá os mesmos direitos e deveres dos Municípios associados, respeitando-se os seguintes critérios: III, cada Empresa contribuirá com um valor mensal, aprovado pelo Conselho de Consorciados, com valores e procedimentos iguais aos dos Municípios;

Art. 32. Constituem recursos financeiros do Consórcio PCJ: I, a contribuição mensal repassada pelos seus associados, aprovada pelo Conselho de Consorciados;

Os dispositivos legais mencionados estabelecem a obrigatoriedade de pagamento das contribuições de custeio (mensalidades) ao Consórcio PCJ, as quais representam a sustentação e o equilíbrio financeiro da entidade, para a consecução dos objetivos organizacionais atuando, portanto, a cobrança de eventuais débitos inadimplidos, como fator fundamental para a sua sobrevivência e o seu bom funcionamento.

Considera-se como fato gerador da Contribuição de Custeio mensal devida ao Consórcio PCJ, a adesão aos quadros da entidade, que constitui a sua condição de associado e membro do Conselho de Consorciados. No caso dos Municípios, proveniente da legislação que autorizou a sua adesão e participação na

entidade, com a respectiva aprovação orçamentária para o custeio das atividades e, no caso das empresas, do Termo de Adesão firmado entre as partes.

A defesa sugere, ainda, que se exclua da inadimplência apurada no exercício de 2019 os valores lançados, mas não pagos pelos Municípios de Paulínia e Sumaré, arrazoando que eles foram excluídos dos quadros de associados ao Consórcio.

Todavia, apesar dos esforços e exaustivas tentativas de recebimento de seus créditos, e ainda que se considere que o Consórcio está no caminho certo, é incontestável que as aludidas exclusões ocorreram no final do ano de 2019, conforme Portaria nº 08/19, datada de 22/10/2019, decorrendo ausência de fato gerador de lançamento da receita a partir das contas de 2020, na hipótese da não reintegração dos associados excluídos.

Assim, observo que o cenário em 2018 se agravou com a ascensão anual dos valores inadimplidos: de R\$ 944.893,75 em 2017 para R\$ 1.022.363,25 em 2018 (+8,20%) corroborando a conclusão da Fiscalização de que a Origem, no exercício examinado não foi eficaz com o seu sistema de Cobrança.

Cabe salientar que o Gestor não ficou inerte, vez que foram anunciadas providências importantes pela Defesa, as quais devem afetar positivamente os resultados futuros, mas não possuem o condão de aperfeiçoar os atos de 2018. São elas: **a)** distribuição de Ações judiciais de cobrança em face dos municípios de Paulínia e Sumaré, **b)** exclusão de Sumaré do quadro de associados, devido à sua inadimplência, **c)** formalização de Acordo de parcelamento de valores em atraso, bem como a retomada de pagamentos por parte de Paulínia, o maior devedor.

Ante o exposto, e nos termos do que dispõe a Constituição Federal, artigo 73, § 4º c/c o parágrafo único do artigo 4º da Lei Complementar Estadual nº 979/2005 e Resolução nº 03/2012, deste Tribunal, **JULGO REGULARES COM RESSALVAS** as contas do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – Consórcio PCJ, relativas ao exercício de 2018, conforme artigo 33, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, dando quitação ao responsável à época, nos termos do artigo 35 do mesmo diploma legal, excetuado os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

A Fiscalização, em próxima inspeção trará informes a respeito: **a)** da inclusão pelos municípios consorciados, em seus respectivos orçamentos, dos recursos necessários para as obrigações fixadas pelo Conselho de Consorciados (art. 28 do Estatuto); **b)** da efetiva execução do "Regulamento de Procedimentos e Cobrança de Inadimplentes", etapas de cobrança e adequada aplicação de multas, acréscimos legais e demais sanções previstas; **c)** da situação dos parcelamentos firmados entre o Consórcio e os inadimplentes; **d)** eventuais exclusões e reintegração de municípios consorciados e fundamentos; **e)** situação dos processos de cobranças judiciais em trâmite e eventuais novas ações ajuizadas.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento e habilitação no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

Ao Cartório do Corpo de Auditores, para aguardar e certificar o trânsito em julgado.

Após, ao Arquivo

C.A., 15 de janeiro de 2021.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
Auditor

[1] Conforme evento nº 44, publicado no DOE em 18/10/2020.

[2] Evento nº 12.

EXTRATO PARA PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA

PROCESSO: TC-002724.989.18-1
ENTIDADE: Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – Consórcio PCJ
MUNICÍPIO-SEDE: Americana
RESPONSÁVEL: Sr. Benjamim Bill Vieira de Souza – Presidente do Conselho Diretor à época
MATÉRIA: Balanço Geral do exercício de 2018
INSTRUÇÃO: UR-03 – Unidade Regional de Campinas
ADVOGADA: Liliam Cristina de Moraes Guimarães - OAB/SP 173.711.

EXTRATO: Diante do exposto na sentença referida, **JULGO REGULARES COM RESSALVAS** as contas do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – Consórcio PCJ, relativas ao exercício de 2018, conforme artigo 33, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, dando quitação ao responsável à época, nos termos do artigo 35 do mesmo diploma legal, excetuado os atos pendentes de apreciação por este Tribunal. A Fiscalização, em próxima inspeção trará informes a respeito: **a)** da inclusão pelos municípios consorciados, em seus respectivos orçamentos, dos recursos necessários para as obrigações fixadas pelo Conselho de Consorciados (art. 28 do Estatuto); **b)** da efetiva execução do "Regulamento de Procedimentos e Cobrança de Inadimplentes", etapas de cobrança e adequada aplicação de multas, acréscimos legais e demais sanções previstas; **c)** da situação dos parcelamentos firmados entre o Consórcio e os inadimplentes; **d)** eventuais exclusões e reintegração de municípios consorciados e fundamentos; **e)** situação dos processos de cobranças judiciais em trâmite e eventuais novas ações ajuizadas. Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento e habilitação no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br. **Publique-se.**

C.A., 15 de janeiro de 2021.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
Auditor

/mirb

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSEINADO DIGITALMENTE POR: MARCIO MARTINS DE CAMARGO, Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 2-MF38-A7DA-4V33-6586