



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

Origem: Prefeitura Municipal de Amparo e outras

Natureza: Denúncia

Interessada: UBAM – União Brasileira de Apoio aos Municípios (CNPJ 08.717.148/0001-53)

Advogado: Alexandre Soares de Melo - OAB/PB 11.512

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DENÚNCIA. Prefeitura Municipal de Amparo e outras. Entidade beneficiária de pagamentos constituída a partir da vontade de diversos segmentos da sociedade. Ausência de objetivo comum a todos os associados. Obrigações financeiras unicamente para os Municípios e não para todos os associados. Deliberações exaradas unicamente pelos membros dirigentes sem a participação dos Municípios. Entidade não representativa de entes municipais, porquanto não partiu exclusivamente da vontade destes. Entidade constituída para prestar serviços a Municípios. Conhecimento da matéria como inspeção especial. Regularidade com ressalvas dos pagamentos realizados pelos Municípios, ressalvas porquanto os serviços foram pagos na condição de associados ao invés de contratantes ou convenentes, conforme hipóteses da Lei 8.666/93. Possibilidade de ajustes pela via da Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei 8.666/93), com as cautelas nela prescritas. Autorização para emissão de decisões singulares objetivando o arquivamento dos processos de idêntica matéria.

ACÓRDÃO APL-TC 00588/14**RELATÓRIO**

Nos autos estão sendo examinados pagamentos concretizados por diversas Prefeituras paraibanas em favor da UBAM – União Brasileira de Apoio aos Municípios (CNPJ 08.717.148/0001-53), durante o exercício de 2013.

Primordialmente, depois de ter sido lavrado relatório pela Coordenação da Ouvidora desta Corte de Contas, noticiando irregularidade dos gastos e entendendo caber a adoção de medida cautelar para determinar-se a suspensão de tais pagamentos até ulterior deliberação, os membros do egrégio Plenário proferiram o Acórdão APL - TC 00824/13 (fls. 10/21), por meio do qual, em suma, **determinaram cautelarmente** às Prefeituras ali listadas que **se abstivessem de efetuar despesas** em favor da UBAM até decisão final.

Inconformada com a decisão proferida, a UBAM, por intermédio de advogado legalmente constituído, impetrou recurso de reconsideração, requerendo, em síntese, a submissão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

urgente da irresignação ao crivo do Tribunal Pleno, a concessão de efeito suspensivo à decisão recorrida e o recolhimento dos ofícios eventualmente expedidos aos Municípios signatários. Diante da urgência requerida, o processo foi extraordinariamente agendado para a sessão de 19/12/2013.

Naquela assentada, foi prolatado o Acórdão APL – TC 00874/13 (fls. 103/116), por meio do qual se conheceu da matéria não como recurso de reconsideração, mas sim como pedido de reconsideração e, no mérito, negou-se provimento aos pedidos, mantendo-se, desta forma, todos os termos do Acórdão APL – TC 00824/13.

Na sequência, depois de pedido de prorrogação de prazo deferido, foi apresentada defesa escrita pela UBAM (fls. 328/351), tendo sido a matéria submetida à análise da DIAGM III.

Em relatório confeccionado às fls. 356/368, aquela Divisão de Auditoria se debruçou sobre os argumentos expendidos pela UBAM, concluindo, em síntese, que esta Corte deveria adotar como definitiva a decisão proferida por meio do Acórdão APL – TC 00824/13.

Devido à existência de novo pedido de reconsideração feito na peça defensiva quanto à decisão cautelar proferida, levou-se a matéria para deliberação deste egrégio Plenário, na primeira sessão subsequente ao retorno dos autos ao gabinete do Relator.

Naquela assentada, o Ministério Público de Contas solicitou o processo para emissão de parecer escrito, ficando pré-agendado o julgamento para a sessão do dia 09 de julho do corrente ano. Neste dia, o processo foi retirado de pauta, em razão da necessidade de notificação dos interessados para a sessão de julgamento, já que o pronunciamento do Órgão Ministerial seria de mérito e não mais apenas sobre a questão preliminar.

Ao término do seu pronunciamento (fls. 370/386), o *Parquet* Especial, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, pugnou pela “*manutenção, de forma definitiva, da decisão contida no Acórdão APL TC nº 824/13, ante a ilegalidade das contribuições realizadas por diversos municípios paraibanos à UBAM, bem como pela necessidade de restituição dos valores indevidamente percebidos pela referida associação aos municípios paraibanos, listados no anexo único da decisão retro citada, tudo acrescido de multa e correção monetária legal*”.

Na sequência, o processo foi agendado para a sessão do dia 30 de julho do corrente ano, momento em que foi retirado da pauta em razão de requerimento formulado pelo MD Causídico da UBAM, solicitando oportunidade para se manifestar quanto ao pronunciamento do Órgão Ministerial.

Complemento de defesa ofertado pela UBAM e submetido à análise pela Auditoria, que, em relatório técnico de fls. 398/410, manteve o entendimento outrora externado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 412/415), ratificou o pronunciamento anterior, ante a ausência de novos fatos.

Seguidamente, o processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo, conforme certidão de fls. 416/418.

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, urge trazer à tona que a matéria discutida nos autos não pode nem deve ser tratada com denúncia, porquanto lhe falta o requisito necessário a essa espécie processual – o denunciante. Contudo, ciente de qualquer fato condizente ao exercício do controle externo, cabe ao Tribunal de Contas exercitar sua competência constitucionalmente descrita no art. 71, inciso IV, da Carta da República – a de realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditoria em face de seus jurisdicionados. Assim, andou bem a digna Auditoria em realizar inspeção para analisar os fatos narrados em sua completude.

No mérito, cumpre evidenciar que, primordialmente, antes de a matéria ser encaminhada para exame por parte do Ministério Público de Contas e posteriormente ser submetida a julgamento de mérito, seria apreciado novo pedido de reconsideração feito na peça defensiva apresentada pela UBAM, objetivando desconstituir a medida cautelar proferida por meio do Acórdão APL – TC 00824/13.

Contudo, durante a sessão do dia 02 de julho do corrente ano, houve solicitação do Órgão Ministerial de remessa dos autos para parecer escrito, com intuito de examinar o pedido de reconsideração retro mencionado. Nesse compasso, o pronunciamento do *Parquet* Especial recairia apenas sobre a questão preliminar, não adentrando ao mérito. Em razão da celeridade que se pretendia dar para apreciação definitiva da matéria, o Ministério Público de Contas emitiu parecer de mérito, possibilitando, desta forma, a apreciação definitiva do assunto.

No caso em disceptação, discutem-se pagamentos em favor da UBAM – União Brasileira de Apoio aos Municípios (CNPJ 08.717.148/0001-53), durante o exercício de 2013, por diversas Prefeituras paraibanas, **na condição de associadas**. Durante aquele ano, 132 Prefeituras efetuaram pagamentos em favor da entidade, observando-se que, para um total empenhado de R\$361.891,05, foi pago o montante de R\$349.044,16, considerando os dados atualizados até outubro de 2013, informados no SAGRES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

Depois de a matéria ter sido examinada pela Coordenação da Ouvidoria desta Corte de Contas, os membros do egrégio Plenário proferiram o Acórdão APL - TC 00824/13 (fls. 10/21), por meio do qual, em suma, **determinaram cautelarmente** às Prefeituras ali listadas que **se abstivessem de efetuar despesas** em favor da UBAM até decisão final.

Naquela decisão liminar, foram consignados trechos do relatório da DIVISÃO DE AUDITORIA DA GESTÃO MUNICIPAL I, produzido nos autos do Processo TC 05985/13, a partir dos quais se questionara a regularidade dos pagamentos efetuados em favor da UBAM. Idêntico entendimento também foi produzido pelos técnicos da DIVISÃO DE AUDITORIA DA GESTÃO MUNICIPAL III nos autos do Processo TC 07562/13.

Além de serem questionados aspectos relativos às disposições estatutárias, a Auditoria deste Sodalício apontou a irregularidade dos pagamentos efetuados pelos Municípios paraibanos em razão dos seguintes fatos:

a) impossibilidade de as despesas relativas às contribuições devidas pelos Prefeitos associados, na condição de pessoa física, serem custeadas com recursos do erário municipal, já que, de acordo com as disposições estatutárias, a UBAM não constitui associação de municípios, enquanto pessoas jurídicas de direito público interno.

b) aos Entes Municipais não é permitido, em todo caso, associarem-se a qualquer instituição se esse ato resultar no pagamento de contribuição estabelecida em base ilegal ou inconstitucional, bem como que não tenha seu valor determinado de forma clara e precisa, tendo em vista à obrigatória observância dos Princípios da Legalidade e da Publicidade em todos os atos da Administração Pública.

Insatisfeita com a decisão cautelar que lhe foi desfavorável, a UBAM ingressou com recurso de reconsideração, por meio do qual vindicou a suspensão da medida acautelatória sob os seguintes fundamentos: 1) havia prestado todas as informações e documentos solicitados sobre os pagamentos referentes a exercícios anteriores; 2) as disposições estatutárias da entidade teriam sido interpretadas de forma absolutamente equivocada; 3) não haveria dano ao erário pelos pagamentos realizados em favor da UBAM, vez que existiria por parte da entidade inequívoca prestação de serviços a todos os Municípios filiados; 4) os pagamentos vertidos em favor da entidade nada mais seriam do que contribuições associativas; 5) a decisão recorrida caminharia em sentido diametralmente oposto à orientação emanada das demais Corte de Contas do país, que trilham no sentido de admitir como regular a constituição de entidades associativas de Municípios e também o pagamentos das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

contribuições; e 6) a decisão causaria à entidade recorrente violenta interrupção das atividades que desenvolve junto aos Municípios paraibanos, importando em uma verdadeira pena de banimento, o que em nosso cenário constitucional vigente afronta ao direito fundamental de livre associação.

Ademais, no corpo do arrazoado, ainda frisou que não haveria impedimento legal para vinculação de receitas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM ao custeio das contribuições, bem como de seu valor ao salário mínimo, além de previsão orçamentária para tanto. E ainda que outras associações receberiam valores da espécie.

Ao apreciar o recurso de reconsideração, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão APL – TC 00874/13 (fls. 103/116), conheceu da irresignação como pedido de reconsideração e, no mérito, negou-lhe provimento, mantendo o inteiro teor da decisão impugnada. Naquele *decisum*, restou consignado que, apesar dos argumentos envidados pela UBAM, o cenário em nada teria sido modificado: permanecia a confusão estatutária sobre quem seria o associado (Prefeito ou Município); não houve comprovação de que as contribuições estariam pautadas em bases legais ou constitucionais, assim como de que o seu valor teria sido determinado de forma clara e precisa.

Ademais, registrou-se que não eram poucas as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a proibição de vinculação do salário mínimo para este ou aquele fim, não havendo indicação excepcional para fixar-se teto de contribuição associativa, muito mais quando vinculado à categoria financeira do Município.

Mantida a decisão liminar, o processo seguiu seu trâmite normal, tendo sido ofertada defesa escrita, por meio da qual a UBAM apresentou suas justificativas, a fim de elidir as irregularidades apontadas pela equipe técnica desta Corte de Contas.

Registre-se, por oportuno, conforme mencionado alhures, que, na peça defensiva, houve novo pedido de reconsideração quanto à decisão cautelar proferida. A matéria chegou a constar da pauta de julgamento, porém, em razão de solicitação do Órgão Ministerial, foi adiada para pronunciamento escrito. Primando pela celeridade processual para o deslinde da matéria, o *Parquet* de Contas emitiu diretamente manifestação sobre o mérito. Nesse compasso, os argumentos expendidos para pleitear a suspensão da liminar não serão examinados, passando-se imediatamente às alegações meritórias.

Em relação à impossibilidade de as despesas relativas às contribuições devidas pelos Prefeitos associados, na condição de pessoa física, serem custeadas com recursos do erário municipal, já que, de acordo com as disposições estatutárias, a UBAM não constituiria associação de Municípios, enquanto pessoas jurídicas de direito público interno, a entidade asseverou que, desde a data de sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

fundação, no ano de 2005, nunca havia filiado Prefeitos aos seus quadros, sendo as ações e atividades promovidas pela entidade voltadas para os Municípios.

Reconheceu que o texto antigo do Estatuto Social da UBAM, em alguns pontos, mostrava-se impreciso e/ou insuficiente, mas que, a despeito desta falha, com a leitura sistemática do aludido documento, ficaria nítido e revelado o caráter associativo entre os Municípios. Explicou que a redação antiga do art. 30, por uma falha redacional, indicava que os prefeitos municipais seriam os associados, contudo tal equívoco não teria o condão de subverter a natureza jurídica da entidade.

Ao final, sustentou que a composição de membros da UBAM seria constituída apenas pelos Prefeitos Constitucionais dos Municípios filiados. A participação de outros segmentos da sociedade, a exemplo de profissionais liberais, advogados, estudantes, professores etc., teria acontecido somente na configuração originária, em razão da constituição da entidade.

Após se debruçar sobre os argumentos defensórios, a Unidade Técnica de Instrução entendeu pela permanência da irregularidade, sob o fundamento de que, apesar das alterações empreendidas no Estatuto Social, **ainda persistia, consoante previsão do art. 5º, a possibilidade de pessoas físicas ou jurídicas, de qualquer segmento social, serem consideradas sócias da UBAM**, desde que tenham subscrito a Ata da Reunião que constituiu a entidade.

Nesse contexto, ratificou a Auditoria o entendimento de que a UBAM seria uma **associação heterogênea, abrangendo pessoas físicas e jurídicas de diversos segmentos sociais**, não reunindo única e exclusivamente Municípios. Essa circunstância retiraria a capacidade de a UBAM ser uma entidade de classe representativa daqueles.

Essa heterogeneidade na constituição descaracterizaria a finalidade e/ou a identidade de uma entidade associativa, cujos objetivos sociais deveriam ser comuns a todos os associados. Como bem ponderou o Órgão Ministerial, no caso da UBAM, a constituição por diversos segmentos da sociedade afasta o interesse comum dos associados, de forma que, em princípio, não se vislumbra interesse comum óbvio entre todas as partes, havendo, no máximo, interesses complementares. Conforme consignou o *Parquet Especial*, *“a relação é, portanto, de complementariedade, uma vez que boa parte dos objetivos da associação diz respeito a serviços prestados pelos associados pessoas físicas e que podem ser convenientemente contratados pelos municípios através de regular procedimento licitatório”*.

Ao contrário da UBAM, cuja constituição originária derivou da vontade de pessoas físicas de diversos segmentos da sociedade, a Federação das Associações dos Municípios da Paraíba



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

(FAMUP), por exemplo, foi originada a partir da vontade dos Municípios, representados pelas Associações das quais fazem parte. Veja-se a ata de constituição da FAMUP:

Aos sete (07) dias de abril de mil novecentos e noventa e cinco (1995) às 11:30 horas, no auditório do Centro de Convenções "Raimundo Azeredo", na cidade de Campina-Grande (PB), se deu do 1º Congresso de Municípios da Paraíba, o Coordenador do Evento, o Sr. João Fernandes da Silva, Presidente da Associação dos Municípios do Cariri Paraibano - AMCAP, instalou a 1ª Assembleia Geral de Constituição da Federação das Associações de Municípios da Paraíba - FAMUP, convidando para compor a Mesa Diretora dos trabalhos os Senhores: o Sr. José Carlos Maranhão, Vice-Governador do Estado, representando S. Ex. a Governadora Antônia Marques Flauz; o Sr. Ricardo Rique, Secretário de Estado da Administração Municipal; o Sr. Gibran Bizera, representante da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba; o Sr. Maria Angélica Gomes, Assessora da Secretaria de Política Urbana do Ministério da Planejamento; o Sr. Sidney Pereira Florais, representante do Município de João Pessoa; o Sr. Alvaro Gaudêncio, Deputado Federal; o Sr. Félix Brayão - Vilko, Prefeito Municipal de Campina-Grande; os Presidentes de Associações de Municípios; Sr. Maxima Bezerra Costa, AMVAP; José Francisco de Rádade - AMAP; Luís Frederico de Araújo - AMISEC; Luís Platão de Oliveira - AMAB; Luís Francisco de Vasconcelos - AMULS; Juvenal Vanderley Nobrega - AMEP; José Almeida Biaga - AMUARI; Geraldo Bonzeca Wilko - AMUEP e Aldemir Augusto de Castro - AMPIC. Todos em seguida, foram os trabalhos dirigidos pelo Sr. João Fernandes da Silva, que iniciou a Assembleia, lembrando aos presentes de haver distribuído com os Presidentes de Associações de Municípios, com antecedência a realização deste evento, o Projeto -

A partir da leitura da Ata da Assembleia de Constituição da FAMUP, percebe-se que a entidade **surgiu em razão da vontade dos entes Municipais**, representados pelas respectivas Associações representativas. Fizeram parte, pois, da constituição originária da FAMUP, por exemplo, as seguintes associações: AMVAP – Associação dos Municípios do Vale do Piancó; AMULS – Associação dos Municípios do Litoral Sul; AMAP – Associação dos Municípios do Alto Paraíba; e AMAB – Associação dos Municípios do Anel do Brejo.

Neste contexto, consoante se observa, a origem das entidades são totalmente distintas. No caso das Associações Municipais e da FAMUP, a vontade de se associar partiu dos entes municipais. Já no caso da UBAM, conforme alhures descrito, a formação da entidade teve origem em vários segmentos da sociedade.

Sob outro enfoque, a Auditoria apontou mácula relacionada ao **pagamento de contribuição estabelecida em base ilegal ou inconstitucional, bem como com valor não determinado de forma clara e precisa**. Para considerar irregulares os pagamentos concretizados em favor da UBAM a Unidade Técnica apontou as seguintes circunstâncias: 1) vinculação da contribuição ao valor salário mínimo nacional; 2) responsabilidade pelo pagamento das contribuições unicamente dos entes municipais, não alcançando os demais associados; e 3) falta de precisão e clareza quanto à definição dos valores pagos a título de contribuição, uma vez que estes seriam definidos por ato da Direção da UBAM.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

No que tange à vinculação da contribuição associativa ao valor do salário mínimo, a UBAM passou a adotar, como critério para as contribuições mensais, a faixa populacional dos Municípios associados, variando de R\$298,00, para Municípios com até 5.000 habitantes, até R\$2.000,00, para localidade com mais de 200.000 habitantes. Esta modificação implementada elidiu o questionamento inicialmente registrado pelo Órgão Técnico, tendo em vista que não haveria mais vinculação da contribuição ao valor do salário mínimo.

Contudo, quanto às outras circunstâncias, não houve alteração. Segundo as novas disposições estatutárias, permanece unicamente sobre os Municípios, na qualidade de sócios efetivos, a responsabilidade pelos pagamentos das contribuições associativas. Não há qualquer obrigação financeira para os denominados sócios natos, que correspondem aos fundadores e atuais dirigentes da UBAM. Esse fato, sem sombra de dúvidas, impinge flagrante distinção entre os membros associados, na medida em que traz o privilégio para os membros natos de não arcarem com o pagamento de contribuições.

Associada a esta situação encontra-se a falta de clareza e precisão quanto à definição das contribuições, cujos valores foram definidos por meio da Resolução UBAM 001/2014 (Documento 08920/14 – fl. 20), onde não houve obediência ao quórum necessário para deliberação (2/3 dos filiados), porquanto só houve a participação dos sócios fundadores e dirigentes da entidade.

Ainda, conforme apontou o levantamento produzido pela Auditoria, todas as decisões da UBAM foram ou são definidas pela reunião dos sócios dirigentes sem a participação dos Municípios. Sobre este aspecto, calha timbrar a manifestação produzida pelo *Parquet* de Contas, que se deu nos seguintes termos, *in verbis*:

“Compulsando toda documentação encartada nos autos, constata-se que não foram anexadas no caderno processual cópias dos editais de convocações dos associados para as Assembléias Gerais Extraordinárias, com respectivas publicações, nos moldes do art. 60 do Código Civil e ainda art. 5º do Antigo Estatuto e 9º do novo Estatuto Social. Também não foi atestada, por meio de lista nominal de presença e respectivas assinaturas, a participação dos representantes legais dos municípios associados e contribuintes da UBAM nas reuniões e assembléias realizadas. Além disso, nas atas trazidas as autos, fls. 14 e 18 do Doc. TC n° 8920/14, e fls. 23 do Doc. TC n° 0897/14, não constam o número de presentes para não só realizar, como também, para validar as decisões proferidas em assembléias, conforme previsto nos estatutos (antigo e atual), os quais exigem um quórum mínimo 2/3 do total de associados para reuniões das Assembléias (parágrafo único do artigo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

5º do antigo estatuto e 9º do novo estatuto da UBAM). Não há como considerar supridas essas exigências pela simples assinaturas do Presidente da Associação e da Secretária da Mesa nas atas de reuniões da UBAM....”.

Consoante se observa, todas as evidências constantes do processo demonstram que a UBAM não pode ser identificada como uma associação representativa de entes municipais, porquanto não partiu exclusivamente da vontade destes, mas sim de diversos segmentos da sociedade, os quais não podem avocar para si próprios a defesa de eventuais interesses dos Municípios.

Registre-se, por oportuno, que até a forma de apresentação da entidade perante a população em geral se mostra tendenciosa, no sentido de induzir àquela pessoa menos atenta de que a entidade seria realmente uma associação exclusivamente de Municípios. Enquanto o real nome da entidade é “UNIÃO BRASILEIRA DE APOIO AOS MUNICÍPIOS”, na sua sede, localizada no Município de João Pessoa, e em documentos por ela utilizados, a entidade se apresenta como sendo “UNIÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS”. Vejam-se imagens extraídas de documentos acostados ao processo e da internet:



Sobre a essência da UBAM, calha sublinhar, mais uma vez, o bem lançado parecer ministerial de fls. 370/386:

Com efeito, a denunciada UBAM apresentou documento indicando uma alteração do estatuto social da associação, com modificações nas matérias referentes aos seus objetivos (artigo 2º

¹ **Art. 9º** - As reuniões da Assembléia Geral, ordinárias ou extraordinárias, serão convocadas, com antecedência mínima 10 dias, por meio de edital publicado em jornal ou portal eletrônico de notícias, dele constando a ordem do dia a ser discutida e votada, ou por ofício devidamente expedido e recebido pelo município filiado convocado;

Parágrafo Único - As reuniões serão realizadas, em primeira convocação, com número de filiados correspondentes a 2/3 do total;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

do antigo estatuto) e aos associados (artigo 20 do antigo estatuto), que a partir de então passam a serem regidos pelos artigos 3º a 6º do novo estatuto, a seguir transcritos:

Art. 3º - São objetivos da UNIÃO BRASILEIRA DE APOIO AOS MUNICÍPIOS UBAM:

I - Congregar os Municípios Brasileiros, todos aqueles que, individualmente venham a se filiarem, integrando os seus quadros associativos; observadas as disposições estatutárias;

II - Instalar e manter, em Brasília - Distrito Federal, estrutura organizacional de apoio aos Municípios Brasileiros, através da instalação de um Escritório Sede, no qual possa conter os recursos materiais, humanos e instrumentais, necessários para atender os representantes legais dos municípios, com assessoramento, gabinetes para despachos administrativos e acompanhamento dos processos e pleitos dos municípios junto aos setores do Governo Federal;

III - representar os municípios filiados em qualquer procedimento de interesse individual e coletivo;

IV - Apresentar e executar Projetos e Programas nos Municípios, de Inclusão Digital e Social.

V - Orientar municípios filiados quanto aos requisitos constitucionais relacionados ao exercício do cargo de prefeito municipal, favorecendo uma administração voltada para transparência, acesso a informação e para as boas práticas de gestão pública;

VI - Orientar os Municípios filiados quando da prestação de contas anual junto aos órgãos de controle externo, como também subsidiar estes Municípios nos demais processos em tramitação no âmbito dos tribunais de contas da União e dos Estados;

VII - Fomentar e acompanhar a criação de consórcios públicos municipais e a constituição de regiões metropolitanas, como também subsidiar os poderes legislativos estaduais quando da criação de novos municípios;

VIII - Promover Encontros Regionais, Reuniões Microrregionais, Cursos, Seminários e Congressos, para o estudo de problemas dos interesses locais, bem como os de interesse geral das Regiões;

IX - Promover palestras doutrinárias, visando o desenvolvimento dos ideais municipalistas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

X - Pleitear junto aos poderes públicos a execução de ações que assegurem o desenvolvimento econômico, administrativo, social e cultural dos municípios de todo Brasil;

XI - Difundir, por todos os meios de comunicação, tema de interesse dos municípios e do movimento municipalista;

XII - Manter efetivo intercâmbio de conhecimentos e informações de caráter técnico-administrativo e político entre os municípios brasileiros e com associações congêneres, fundações e organizações não governamentais, nacionais e estrangeiras;

XIII - Promover estudos a serem encaminhados aos poderes públicos competentes, visando ao bem-estar e desenvolvimento defendidos pelos princípios municipalistas;

XIV - Manter serviços de consulta e assistência jurídica e administrativa aos municípios, promovendo, quando solicitada, entendimentos de municípios entre si, ou entre estes e os poderes públicos, para a solução de problemas comuns;

XV - Formular o programa de atuação da Entidade, em consonância com as diretrizes do Movimento Municipalista do Brasil, defendendo política de absoluto respeito ao sistema democrático representativo;

XVI - Tomar iniciativas que visem assegurar a autonomia municipal, a descentralização administrativa, econômica e social e a participação dos municípios na arrecadação dos impostos estaduais e federais, de modo a favorecer o seu desenvolvimento racional;

XVII - Atendidas as condições financeiras, elaborar projetos específicos de interesse dos municípios brasileiros, bem como promover articulações com organismos públicos ou privados objetivando obtenção dos recursos necessários a sua implantação;

XVIII - Acompanhar a atuação da representação federal, na Câmara e no Senado; das Assembléias Legislativas e dos Governos Estaduais, de modo a fazer informados os municípios filiados sobre a ação legislativa e administrativa dos seus representantes e governantes;

... não resta dúvida, portanto, que os municípios, pessoas jurídicas de direito público interno, podem associar-se livremente, nos termos constitucionais e legais, desde que presente um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

interesse público comum entre associados. Como já indicado, a Constituição Federal garante a plena liberdade de associação (art. 5º, XVII, da CF), não podendo ninguém ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (art. 5º, XIX, da CF) – foi precisamente esse o fundamento legitimador do ato de desassociação do Prefeito Constitucional de Mataraca, Olímpio de Alencar Araújo Bezerra, que oficiou ao Banco do Brasil para evitar qualquer novo pagamento à UBAM - União Brasileira de Apoio aos Municípios.

*Deve-se sublinhar que o que identifica e move uma associação é o fato de formar-se não sobre base patrimonial (como as fundações), nem a partir de um empreendimento econômico (como as sociedades), mas sim a partir de um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, reunidas em torno **de um objetivo social comum**, um fim comum ou um interesse comum. Eis a dicção do nosso Código Civil nesse sentido:*

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

*No caso em tela, a UBAM apresenta duas categorias de associados: os natos e os efetivos (art. 4º. dos Estatutos). São considerados associados natos, todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que participaram da fundação da entidade, na condição de **munícipes** (art. 5º. dos Estatutos). São considerados associados efetivos todos os municípios brasileiros que, através de seus representantes legais, venham a se filiar à entidade (art. 6º. dos Estatutos). Da leitura dos dispositivos supracitados, percebe-se a possibilidade de pessoas físicas ou jurídicas, de qualquer segmento social, tornarem-se sócias da UBAM, desde que tenham subscrito a Ata de Reunião que criou e fundou a entidade. À primeira vista, porém, os interesses entre os membros **natos** da UBAM (**munícipes**, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado) e os interesses dos membros **efetivos** (**municípios**, pessoas jurídicas de direito público interno) são **complementares**, mas não **comuns**. Não há, em princípio, interesse comum óbvio entre todas as partes, no máximo, há interesses que se complementam sinalagmaticamente. A relação é, portanto, de **complementariedade**, uma vez que boa parte dos objetivos da associação diz respeito a serviços prestados pelos associados pessoas físicas e que podem ser convenientemente contratados pelos municípios através de regular procedimento licitatório.*

Relembre-se aqui, mais uma vez, a oportuna lição de Esteban Echeverría citada acima por Linares Quintana: “no puede existir verdadera asociación sino entre iguales.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

*Nesse diapasão, vale registrar a posição da Profa. Dra. Maria Helena Diniz no sentido de que as associações **não pode advir de contrato sinalagmático entre os associados**, ou como diz Renan Lotufo, “tal contrato é plurissubjetivo unidirecional, porque são vários os que declaram suas vontades, mas todos nos mesmo sentido, vontade comum, pelo que muitos denominam acordo. Não se põe o do ut des”.*

*Conforme bem ressaltou a Unidade Técnica, “outro ponto a ser destacado, não menos importante, é o fato da UBAM ter sido constituída pela vontade de pessoas físicas reunidas em assembléia realizada aos 07 de setembro de 2005, conforme pode ser verificado pela Ata de Fundação, fls. 05 Doc. TC nº 0897/14. Da análise do citado documento constata-se que dos participantes da ata de fundação, apenas o Vice-Presidente, Sr. **Monaci Marques Dantas**, detinha o mandato de Prefeito. Os demais integrantes da diretoria e fundadores da UBAM eram pessoas físicas que não detinham legitimidade para representar uma municipalidade (Prefeito), a saber: Sr. **José Leonardo da Silva Santana**, empresário, nomeado Presidente da UBAM; **Marta Lúcia Bezerra**, estudante, nomeada 1ª Secretária da UBAM; **Janicléia Tavares Andrade**, estudante, cargo de 2ª Secretária; **Ana Paula Souza da Silva**, estudante, nomeada Tesoureira; **Dinamarcos da Silva Santana**, bancário e **Janicleide Tavares de Andrade**, estudante, nomeados para o Conselho Fiscal da UBAM; **Cristiano de Sousa Costa**, vereador em Condado/PB; **Alecsandra Firmino**, comerciante; **Mércia de Lourdes Peregrino de Castro**, funcionária pública estadual; **Kainara Barbosa de Souza Silva**, professora; e **Elinaldo Gomes Barbosa**, comerciante, todos participantes da fundação da UBAM, conforme Ata fls. 05 a 07 do Doc. TC nº 0897/14.”*

Diante desse quadro, não é evidente qual o interesse público, a legitimidade e a economicidade que levariam um município a gastar recursos públicos de maneira legal com uma tal associação assim constituída.”

Em síntese, como bem assinalou o Ministério Público junto ao Tribunal, em seu parecer de fls. 370/386, aqui parcialmente reproduzido, a UBAM não é uma associação de Município, pelo fato de não haver sido por estes, ou em nome destes, constituída, mas uma entidade associativa criada para prestar serviços a Municípios. Assim, a eventual contratação deve seguir os procedimentos declinados na Lei 8.666/93.

Todavia, embora irregulares os pagamentos em razão dos vínculos celebrados sem o amparo da lei, não cabe imputação de débito, tendo em vista que a Auditoria atestou a prestação de serviços pela UBAM em favor dos Municípios mencionados no processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

Dessa forma, as despesas podem ser julgadas regulares, mas com ressalvas em razão da ilegalidade da via eleita pelos Municípios para obterem a prestação dos serviços oferecidos pela UBAM.

Por fim, cumpre evidenciar que tramitam nesta Corte de Contas inúmeros processos que tratam desta mesma matéria. Nesse compasso, por economia e celeridade processuais, mostra-se de bom alvitre que a decisão adotada no presente caso se estenda aos casos dessa espécie.

Ante o exposto, voto para que o egrégio Tribunal Pleno decida:

- 1) **CONHECER** da matéria na forma de inspeção;
- 2) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** os pagamentos efetuados em favor da UBAM – União Brasileira de Apoio aos Municípios (CNPJ 08.717.148/0001-53), pelos Municípios do Estado da Paraíba, ressalvas em decorrência dos pagamentos terem ocorrido na condição de associados quando deveria ser nos termos da Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei 8.666/93);
- 3) **RECOMENDAR** aos Municípios que os serviços oferecidos pela UBAM – União Brasileira de Apoio aos Municípios (CNPJ 08.717.148/0001-53) podem ser contratados ou conveniados, conforme o caso, através da Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei 8.666/93), com as cautelas nela prescritas e quando for vencedora do respectivo certame, quando exigível;
- 4) **AUTORIZAR** o **ARQUIVAMENTO** pela Ouvidoria dos demais processos que analisam igual matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 17405/13

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 17405/13**, referentes ao exame de pagamentos realizados por Municípios paraibanos em favor da UBAM – União Brasileira de Apoio aos Municípios (CNPJ 08.717.148/0001-53), com a divergência do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho e do Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, que votaram pela regularidade dos pagamentos efetuados, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), nesta data, conforme voto do Relator, em:

À UNANIMIDADE:

- 1) **CONHECER** da matéria na forma de inspeção;
- 2) **RECOMENDAR** aos Municípios que os serviços oferecidos pela UBAM – União Brasileira de Apoio aos Municípios (CNPJ 08.717.148/0001-53) podem ser contratados ou conveniados, conforme o caso, através da Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei 8.666/93), com as cautelas nela prescritas e quando for vencedora do respectivo certame, quando exigível;
- 3) **AUTORIZAR** o **ARQUIVAMENTO** pela Ouvidoria dos demais processos que analisam igual matéria; e

POR MAIORIA:

- 4) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** os pagamentos efetuados em favor da UBAM – União Brasileira de Apoio aos Municípios (CNPJ 08.717.148/0001-53), pelos Municípios do Estado da Paraíba, ressalvas em decorrência dos pagamentos terem ocorrido na condição de associados quando deveria ser nos termos da Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei 8.666/93).

Registre-se e Publique-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

Em 3 de Dezembro de 2014



Cons. Umberto Silveira Porto
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL