



PROCESSO Nº	:	7.291-5/2022
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE JAURU
INTERESSADO	:	PEDRO FERREIRA DE SOUZA – EX-PREFEITO
ADVOGADOS	:	GILMAR MOURA DE SOUZA – OAB/MT 5.681 LEONARDO BENEVIDES ALVES – OAB/MT 21.424
ASSUNTO	:	EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
RELATOR	:	CONSELHEIRO CAMPOS NETO

RAZÕES DO VOTO

11. Inicialmente, registro que, mediante o julgamento singular contido no doc. digital nº 486063/2024, esta Relatoria, após constatar a presença dos requisitos instituídos pelo Regimento Interno deste Tribunal de Contas (Resolução Normativa nº 16/2021 – RITCE/MT), **conheceu os Embargos de Declaração, atribuindo-lhes efeitos suspensivo e devolutivo.**

12. Feita essa consideração e passando ao mérito dos embargos, é próprio evidenciar que o recorrente visa ao suprimento de supostas **omissões** no acórdão embargado, sobretudo no que se refere à necessidade de serem considerados, como obstáculos e dificuldades enfrentados pelo gestor, os impactos econômicos e inesperados causados pela pandemia da COVID-19, durante o exercício de 2020, os quais, conforme narra, acarretaram dificuldades financeiras ao município no período em que ocorreram os atrasos dos repasses das contribuições previdenciárias à Previ-Jauru, **entre fevereiro e agosto daquele ano.**

13. **Pois bem.** Em exame minucioso ao acórdão embargado, que decidiu o anterior Recurso Ordinário interposto também pelo recorrente, verifica-se que a questão foi apreciada à luz, principalmente, da suficiência das razões expostas no voto da Relatoria originária da Tomada de Contas. Na ocasião do julgamento da Tomada de Contas, cumpre registrar, que a alegada existência de possíveis reflexos negativos da pandemia da COVID-19 nas contas do município foi afastada com base nos fundamentos apresentados pela equipe de auditoria, que realizou um confronto





entre as receitas e despesas orçamentárias antes e durante o período da emergência de saúde pública.

14. A valer, conforme exposto no voto condutor do Acórdão nº 836/2023-PV (doc. digital nº 249536/2023), que julgou irregulares as contas apreciadas por meio da Tomada de Contas, quando confrontadas as receitas e as despesas orçamentárias durante os períodos pré-pandemia (2017-2019) e da pandemia (2020-2021), verificou-se uma tendência de arrecadação ascendente, principalmente durante os anos pandêmicos, sendo assentado na deliberação que, **em 2020, houve superávit orçamentário de quase R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais)** e, em 2021, o superávit chegou a quase 15.000.000,00 (quinze milhões de reais).

15. Nesse sentido, compreendo que reside nesse ponto específico, em primeiro lugar, **erro de fato**¹ passível de ser corrigido na via estreita dos aclaratórios, pois, ao contrário do afirmado no acórdão que primeiramente julgou a Tomada de Contas, posteriormente confirmado pelo aresto ora embargado, o Parecer Prévio nº 240/2021-TP (processo nº 9.986-4/2020) que analisou as contas de governo de Jauru do exercício de 2020 aponta um resultado de execução orçamentária **superavitário de R\$ 5.128.245,77 (cinco milhões, cento e vinte oito mil, duzentos e quarenta e cinco reais e setenta e sete centavos)**, ou seja, em montante bem inferior ao apontado originariamente nestes autos.

16. De qualquer maneira, considerando as razões recursais, também **compreendo que o acórdão embargado e, de modo reflexo, a deliberação que primeiro julgou a Tomada de Contas são, de fato, omissos** quanto ao exame das alegações defensivas do recorrente, sobretudo quanto aos impactos da COVID-19.

¹ “O erro de fato pressupõe a demonstração de que a decisão admitiu fato inexistente ou tenha considerado inexistente um fato efetivamente ocorrido”. (STJ, AgInt nos EDcl no AREsp 1.129.334/RS, Relator Min. Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 8.10.2018)





17. Isso porque, os fundamentos para rejeição das alegações da defesa pautaram-se exclusivamente no exame estático das receitas arrecadadas e despesas realizadas no exercício, considerando como evidência suficiente à comprovação da ausência de impactos negativos ao caixa da Prefeitura Municipal, a constatação de superávit de execução orçamentária ao final do exercício, somada à identificação de tendência de crescimento das receitas, a qual, aliás, é esperada diante do fenômeno inflacionário e do crescimento regular da economia, que também trazem reflexos de expansão, geralmente na mesma medida, dos gastos públicos.

18. No entanto, como é consabido, o resultado da execução orçamentária demonstra a situação do município no encerramento do exercício analisado, representando um “registro fotográfico” da conjuntura tida em 31 de dezembro, razão pela qual reconheço que é plausível compreender que tal índice não deve servir como evidência suficiente ao afastamento da ocorrência de eventuais dificuldades de caixa observadas no decorrer do exercício, as quais são a essência das alegações defensivas do recorrente.

19. Deveras, não se pode desconsiderar a possibilidade de o município enfrentar desequilíbrio de fluxo de caixa no primeiro semestre do exercício, ante a não realização das receitas esperadas e acréscimo de demandas urgentes a serem satisfeitas com os recursos no mesmo período, enquanto no semestre seguinte experimenta a situação inversa, com ingressos de recursos extraordinários e diminuição das despesas necessárias. Nessas situações, a mera apuração de resultado orçamentário superavitário ao final do exercício não refletirá eventuais dificuldades enfrentadas durante a execução orçamentária na primeira metade do ano.

20. Nessa toada de ideias, é importante registrar que não se ignora o fato de que incumbe ao gestor, em sede de prestação de contas, provar a regular aplicação dos recursos públicos e afastar a possível imputação de débito, conforme mandamento consagrado no art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967 e que também pode ser extraído da redação do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.





Contudo, tal assertiva **não deve ser assumida de forma absoluta**, sem a ponderação das circunstâncias e peculiaridades do caso concreto.

21. É assim dizer que o ônus probatório, que recai sobre o gestor, pode ser relativizado ante a impossibilidade ou dificuldade do responsável se desincumbir desse encargo, somada a maior facilidade deste Tribunal de Contas, por meio de suas unidades técnicas, em apresentar elementos probatórios no sentido de rechaçar ou corroborar as alegações defensivas.

22. Trata-se do que se tem denominado de teoria dinâmica do ônus da prova², a qual busca dar efetividade a outros princípios, como o da persuasão racional do juiz e da isonomia, sendo possível citar, ainda, no caso dos processos de controle externo, **a busca da verdade material** que encontra assento entre as normas fundamentais previstas no art. 2º do Código de Processo de Controle Externo (LC nº 752/2022).

23. Feitas essas considerações e analisando o caso concreto, é possível verificar que o recorrente, ao tempo da instauração da Tomada de Contas, em março de 2022, e da citação para apresentar sua defesa, em março de 2023, já se encontrava há alguns anos afastado da Prefeitura de Jauru, visto que seu mandato se encerrou ao final do exercício de 2020. Desse modo, é inegável que não era simples a obtenção dos elementos probatórios pelo gestor, uma vez que não estavam à sua disposição as informações e documentos necessários à prova de suas alegações.

24. Soma-se a isso o fato de que as alegações de defesa, relacionadas aos impactos financeiros negativos causados pela necessidade de

² “(...) Para dar concretude ao princípio da persuasão racional do juiz, insculpido no art. 371 do CPC/2015, aliado aos postulados de boa-fé, de cooperação, de lealdade e de paridade de armas previstos no novo diploma processual civil (arts. 5º, 6º, 7º, 77, I e II, e 378 do CPC/2015), com vistas a proporcionar uma decisão de mérito justa e efetiva, foi introduzida a faculdade de o juiz, no exercício dos poderes instrutórios que lhe competem (art. 370 do CPC/2015), atribuir o ônus da prova de modo diverso entre os sujeitos do processo quando diante de situações peculiares (art. 371, § 1º, do CPC/2015). A instrumentalização dessa faculdade foi denominada pela doutrina processual teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova ou teoria da carga dinâmica do ônus da prova.” (STJ - RESP: 1888242 PR 2020/0197101-1, Relator.: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 29/03/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 31/03/2022)





atendimento das demandas oriundas da COVID-19, podiam ser confrontadas pela unidade técnica com os dados disponibilizados pelo próprio jurisdicionado no Sistema Aplic.

25. Nesse sentido, em que pese a equipe de auditoria ter realizado uma comparação entre despesas e receitas orçamentárias no período pandêmico e anterior, entendo que essa análise não foi suficiente para garantir a ausência das dificuldades financeiras durante o exercício aduzidas pelo embargante. Ainda assim, tal conclusão foi utilizada como fundamento para afastar as alegações de defesa do gestor, acarretando o julgamento pela irregularidade das contas com determinação de ressarcimento e que, posteriormente, foi confirmado pelo acórdão embargado. Por essas razões é que **considero procedentes os embargos de declaração quanto à existência de omissão no exame adequado da questão suscitada.**

26. Reconhecida a omissão e passando ao seu suprimento, em consulta aos dados disponibilizados nos Relatórios Técnicos Preliminares emitidos nas Contas Anuais de Governo de Jauru, é possível constatar que as despesas com a função Saúde **augmentaram 4,23%**³ entre 2018 e 2019. Contudo, de 2019 para 2020, com o início da pandemia da COVID-19, o **acréscimo observado foi de 31,87%**⁴, o que comprova, a princípio, que a Prefeitura Municipal teve que concentrar mais esforços nessa área. Por sua vez, as receitas arrecadadas em 2020 **foram 23,16%**⁵ **superiores** ao exercício anterior, demonstrando que os recursos não expandiram na mesma medida das demandas de saúde.

27. Nessa linha, considerando que os atrasos dos repasses das contribuições previdenciárias ocorreram **entre fevereiro e agosto de 2020**, é também relevante anotar que, em consulta ao Sistema Aplic, se extrai que até essa última competência (agosto), o município já tinha empenhado despesas de R\$ 6.815.235,22

³ Empenhados R\$ 6.604.034,91 em 2018 (processo nº 16.645-6/2018) e R\$ 6.883.745,07 em 2019 (processo nº 8.747-5/2019).

⁴ Empenhados R\$ 6.883.745,07 em 2019 (processo nº 8.747-5/2019) e R\$ 9.078.219,19 em 2020 (processo nº 9.986-4/2020).

⁵ Receitas arrecadadas R\$ 33.913.683,31 em 2019 (processo nº 8.747-5/2019) e R\$ 41.768.178,92 em 2020 (processo nº 9.986-4/2020).





na função Saúde, valor este semelhante⁶ ao **total** empenhado no exercício anterior e superior⁷ ao inicialmente previsto na LOA/2020 para todo o exercício.

28. Desse modo, pode-se depreender que a COVID-19, de fato, causou um aumento significativo e inesperado na demanda de gastos na área de saúde, já observado nos primeiros meses de 2020, na linha do que alega o recorrente.

29. De mais a mais, também se torna relevante observar que, apesar de os municípios terem recebidos recursos relevantes da União para o enfrentamento da pandemia e mitigação dos seus impactos financeiros, os principais repasses, como aqueles previstos no art. 5º da LC nº 173/2020, somente ocorreram a partir de junho de 2020. Nesse campo, por meio do exame da seção de “Receitas orçamentárias” do município no Sistema Aplic, constata-se a seguinte evolução mensal dos recursos registrados na Natureza de Receita “Outras Transferências da União”⁸:

Mês	Receita Realizada no período	Varição positiva em relação ao mês anterior
Janeiro	R\$ 0,00	-
Fevereiro	R\$ 0,00	-
Março	R\$ 0,00	-
Abril	R\$ 41.529,11	R\$ 41.529,11
Maió	R\$ 79.807,62	R\$ 38.278,51
Junho	R\$ 854.809,70	R\$ 775.002,08
Julho	R\$ 1.618.482,03	R\$ 763.672,33
Agosto	R\$ 2.236.063,91	R\$ 617.581,88
Setembro	R\$ 2.898.441,42	R\$ 662.377,51
Outubro	R\$ 3.006.547,02	R\$ 108.105,60
Novembro	R\$ 3.012.276,39	R\$ 5.729,37
Dezembro	R\$ 3.419.804,84	R\$ 407.528,45

⁶ Total empenhado em 2019 na função Saúde: R\$ 6.883.745,07; total empenhado até agosto de 2020 na função Saúde: R\$ 6.815.235,22.

⁷ Despesas inicialmente previstas na LOA/2020 na função Saúde: R\$ 6.358.917,00.

⁸ Conforme Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME de 2/6/2020, as receitas recebidas mediante o apoio financeiro pela União estabelecido na Medida Provisória nº 938/2020 e os auxílios financeiros previstos na Lei Complementar nº 173/2020 deveriam ser registradas pelos entes federados na Natureza de Receita “1.7.1.8.99.1.0 - Outras Transferências da União”.





30. À vista do quadro acima, é possível inferir que, somente a partir de junho de 2020, foram efetuados os principais repasses de recursos referentes aos auxílios financeiros prestados pela União ao município para o enfrentamento da emergência de saúde pública causada pela COVID-19. Tal fato, somado ao já demonstrado aumento significativo das demandas na área de saúde, sobretudo nos primeiros meses do ano, tornam plausíveis as alegações do recorrente.

31. De mais a mais, outro fator que também corrobora a alegação da existência de desequilíbrio de caixa no início do exercício de 2020, é a constatação de que, ao final do exercício de 2019, conforme informações contidas no Relatório Técnico Preliminar emitido nas Contas Anuais de Governo⁹, o município apresentava um **déficit financeiro de R\$ 785.031,17** na fonte “00 – Recursos Ordinários”, ante a existência de disponibilidades de R\$ 54.253,85 e um passivo de R\$ 839.285,02, do qual R\$ 723.491,87 correspondiam a restos a pagar processados.

32. Assim, vislumbra-se a presença de indícios convergentes no sentido de que o alto comprometimento dos recursos de livre movimentação do município (fonte 00), somado aos impactos financeiros e ao crescimento de demandas urgentes oriundas da COVID-19, a qual era imprevisível e se iniciou nos primeiros meses de 2020, **afetaram a capacidade do gestor honrar de forma tempestiva com as contribuições previdenciárias ao Previ-Jauru, ocasionando os reiterados atrasos nos recolhimentos.**

33. Nesse contexto, é imperioso salientar que, com base no artigo 22 da LINDB (Decreto-lei nº 4.657/1942), com alterações da Lei nº 13.655/2018, deve ser objeto de ponderação a presença de eventuais obstáculos, dificuldades reais ou outras circunstâncias práticas capazes de impor, limitar ou condicionar o comportamento do gestor.

⁹ Quadros 5.2 e 6.2 do Relatório Técnico Preliminar – Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Jauru do exercício de 2019 (processo nº 8.747-5/2019).





34. *In casu*, é certo que a pandemia não era circunstância que podia o gestor prever, acarretando impactos visíveis nos dados disponibilizados no Sistema Aplic, que abrangem o período dos atrasos no recolhimento das contribuições previdenciárias e, portanto, configuraram obstáculo real à gestão dos recursos no caso concreto. Outrossim, apesar dos relevantes auxílios prestados pela União, é necessário valorar que tais recursos passaram a estar disponíveis principalmente no segundo semestre de 2020.

35. Outro ponto que merece destaque, no caso concreto, é que o pagamento dos encargos moratórios, decorrentes dos atrasos nos recolhimentos das contribuições previdenciárias ao Previ-Jauru entre fevereiro e agosto de 2020, foi levado à aprovação do Poder Legislativo pelo próprio recorrente e efetuado dentro do próprio exercício, em novembro de 2020, de modo a não causar prejuízos mais graves à capitalização dos recursos previdenciários dos segurados, conforme Lei nº 881/2020 (doc. digital nº 51565/2023, fls. 22/23).

36. Assim, entendo que o suprimento da omissão do acórdão embargado quanto ao exame das circunstâncias fáticas próprias do caso concreto, relacionadas às dificuldades financeiras causadas pela COVID-19 no período em questão, conduzem à conclusão de que é desproporcional o julgamento pela irregularidade das contas e a imputação de débito ao recorrente.

37. Portanto, compreendo ser cabível a concessão de **efeitos infringentes para a reforma do Acórdão nº 416/2024-PV, de modo a dar provimento ao Recurso Ordinário interposto anteriormente.**

DISPOSITIVO DO VOTO

38. Ante o exposto, **não acolho** o Parecer nº 4.105/2024 do Ministério Público de Contas e **VOTO** no sentido de:





a) ratificar a decisão que conheceu os Embargos de Declaração (doc. digital nº 486063/2024);

b) no mérito, pelo seu acolhimento, para suprir omissão contida no Acórdão nº 416/2024-PV, de modo a considerar os impactos financeiros decorrentes da COVID-19 como obstáculos reais à gestão dos recursos do município, tendo ocasionado os atrasos nos recolhimentos das contribuições previdenciárias; e,

c) conceder efeitos infringentes para reformar o acórdão embargado, a fim de **dar provimento ao Recurso Ordinário e julgar regulares** as contas tratadas na presente Tomada de Contas, nos termos do art. 162 do RITCE/MT, excluindo o dever de ressarcimento ao erário dos encargos moratórios, cujo pagamento foi autorizado pela Lei Municipal nº 881/2020.

39. É como voto.

Cuiabá, MT, 17 de março de 2025.

*(assinatura digital)*¹⁰

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

¹⁰ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

