



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 0002280-23.2013.4.01.4300 PROCESSO REFERÊNCIA: 0002280-23.2013.4.01.4300
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)
POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)
POLO PASSIVO: MIGUEL MARCELO FERNANDES
REPRESENTANTE(S) POLO PASSIVO: CARLOS ANTONIO DO NASCIMENTO - TO1555-A
RELATOR(A): MARIA DO CARMO CARDOSO



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 08 - DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO
Processo Judicial Eletrônico

APELAÇÃO CÍVEL (198) n. 0002280-23.2013.4.01.4300

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO (RELATORA):

Trata-se de apelação interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra sentença prolatada pelo Juízo da 1ª Vara da Seção Judiciária do Tocantins, que, nos autos de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, com base no art. 267, VI, do Código de Processo Civil, julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, por reconhecer a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, por consequência, a incompetência da Justiça Federal para processar e julgar a causa (Doc. 22144962, fls. 67-73).

O apelante alega que *no plano da natureza jurídica do Programa em que se constatou a irregularidade na execução, revela-se o interesse da União na análise sobre regularidade e lisura da aplicação dos recursos do PETI, posto se tratar de PROGRAMA FEDERAL para a erradicação do trabalho infantil; e que o Programa*



Federal, como inclusive salientado na fundamentação da decisão de 1º grau, traduz a concretização de políticas públicas da Seguridade Social - o que inclui a Assistência Social, as quais são financiadas com recursos alocados pelos três entes federativos - União, Estados e Municípios.

Aduz que, rigorosamente, os recursos federais do cofinanciamento da Assistência Social são vertidos primeiramente para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e, posteriormente, transferidos regular e automaticamente para os Fundos Municipais, com o objetivo de apoiar a execução dos serviços socioassistenciais, como é o caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. Assim, o Fundo Municipal de Assistência Social é também composto por recursos federais, do que se revela o interesse federal no acompanhamento da execução regular dos recursos.

Acrescenta que a fiscalização do PETI está a cargo do Tribunal de Contas da União, o que reforça a tese, e está de acordo com a jurisprudência pátria.

Afirma, por fim, que, em observância ao princípio da eventualidade, que, *na mera hipótese deste eg. Tribunal Regional entender pelo afastamento da competência federal na espécie, não se trataria de situação de extinção do feito sem resolução do mérito em razão de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, deve haver remessa dos autos ao juízo competente, e não extinção do feito* (Doc. 22144962, fls. 80-86).

Com contrarrazões (Doc. 22144962, fls. 90-92).

A Procuradoria Regional da República da 1ª Região opina, em seu parecer, pelo provimento do recurso de apelação (Doc. 22144962, fls. 101-107).

É o relatório.

Desembargadora Federal ***Maria do Carmo Cardoso***

Relatora



VOTO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO (RELATORA):

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso, o qual passo a analisar (art. 1.011, II, do CPC).

Inicialmente, registre-se que a Lei 8.429/1992 sofreu severas alterações pela Lei 14.230/2021, que passou a vigor na data da sua publicação, em 26/10/2021. Acaso aplicáveis tais mudanças à controvérsia dos autos, a nova legislação será oportunamente examinada, tanto em relação às questões de natureza material quanto de ordem processual.

A juíza *a quo* entendeu que, embora esteja claro que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI é de âmbito federal, os aportes financeiros para o seu financiamento não são exclusivos do Governo Federal, pois é financiado com a participação das três esferas de governo – União, estados e municípios.

Assentou que documentos dos autos *indicam que os recursos para a locação da VAN são originários do Fundo Municipal de Assistência Social, não tendo o Ministério Público Federal logrando êxito em comprovar a origem federal dos recursos. E, dessa forma, não há bem da União em discussão, posto que, como dito alhures, os recursos envolvidos no possível ato de improbidade são de origem municipal, e, assim, não tem o *parquet* federal legitimidade ativa para atuar na causa.*

Não obstante tal entendimento, essa mesma questão relativa ao interesse da União na aplicação e fiscalização das verbas do PETI já foi, posteriormente à sentença, prolatada em março de 2014, diversas vezes examinada por este Tribunal.

Firmou-se o entendimento de que a fiscalização da aplicação da verba do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI está a cargo do Tribunal de Contas da União, o que atrai a competência da Justiça Federal para processar e julgar a causa. Entende-se, também, que, por se tratar de verba destinada a programa que se insere na competência comum dos entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, a União, nela se inclui o Ministério Público Federal, tem interesse e legitimidade para propor ação que busque resguardar a correta aplicação dos recursos.



Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. EX-PREFEITO, EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL E TERCEIRO PRESTADOR DE SERVIÇOS. PRELIMINARES RECHAÇADAS. DECISÕES FUNDAMENTADAS. PRECEDENTES DA CORTE E DO STJ. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INOCORRÊNCIA. MALVERSAÇÃO DE VALORES REPASSADOS PELA UNIÃO. **PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PETI. TRANSFERÊNCIA INDEVIDA DOS RECURSOS. PRESTAÇÃO DE CONTAS.** AUSÊNCIA. ATOS ÍMPROBOS COMPROVADOS. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. SENTENÇA MANTIDA NESSES PONTOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DESCABIMENTO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. APELAÇÕES PROVIDAS PARCIALMENTE.

(...)

2. **"O Ministério Público Federal detém legitimidade para propor ação de improbidade administrativa no intuito de buscar o ressarcimento pela aplicação de indevida de verbas federais sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União - verbas relativas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI -, o que, por outro salto, atrai a competência da Justiça Federal (art. 109, I - CF e Súmula 208/STJ)".** (TRF1. AC 0015030-82.2010.4.01.3000, Quarta Turma, Rel. Des. Federal Olindo Menezes, e-DJF1 de 19/05/2016).

(...)

9. O MPF atribui aos requeridos, ora apelantes, as práticas ilícitas constantes nos artigos 10, II e 11, IV, ambos da Lei 8.429/92, por terem supostamente se apropriado de verbas federais repassadas pelo Ministério da Educação à municipalidade para a execução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.(...)

(AC 0003401-31.2008.4.01.3502, relator desembargador federal Ney Bello, Terceira Turma, e-DJF1 de 5/11/2019 — sem grifo no original).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **RECURSOS FEDERAIS. REPASSE AO MUNICÍPIO. EXTINÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA DA UNIÃO. SENTENÇA REFORMADA.**

I - Recursos transferidos pela União ao Município, por meio de convênio, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Ação de improbidade administrativa proposta pela União contra os responsáveis pela suposta malversação dos recursos. Sentença pela qual o Juízo declarou a ilegitimidade da União.



II - "É pacífico o entendimento [no STJ] de que as condições da ação, aí incluída a legitimidade para a causa, devem ser aferidas com base na teoria da asserção, isto é, à luz das afirmações deduzidas na petição inicial." (STJ, AgRg no AREsp 452.737/RJ.) Hipótese em que a União alega, na petição inicial, a ocorrência de dano ao erário com fundamento no Art. 10, VIII, da Lei 8.429. Alegação de dano ao erário que é suficiente para instaurar o interesse da União na correta aplicação dos recursos por ela transferidos ao Município. A questão de saber se existe, ou não, prova de prejuízo ao erário, deve, ao contrário do decidido pelo Juízo, respeitosamente, ser dirimida após a completa instrução do feito.

III - "A despeito da incorporação dos recursos ao patrimônio do Município, a União tem interesse na regular aplicação deles, uma vez que, tratando-se de convênio, os partícipes têm interesse comum." [...] HELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro)". (TRF 1ª Região, AG 14906-98.1998.4.01.0000/PI.)

IV - Hipótese, ainda, em que os recursos transferidos pela União ao Município são destinados a programa que se insere na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. CF, Art. 23, X. Consequentes interesse e legitimidade da União para propor ação que visa a resguardar a correta aplicação dos recursos destinados à erradicação do trabalho infantil. (STF, RE 232093.)

V - Além disso, nos termos do Art. 227, caput, da CF, "[é] dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão." Por sua vez, "[o] direito a proteção especial abrangerá", inter alia, "idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII". CF, Art. 227, § 3º, I.

VI - A circunstância de se tratar de "verbas federais sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União - verbas relativas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI -, [...], atrai a competência da Justiça Federal (art. 109, I - CF e Súmula 208/STJ)." (TRF 1ª Região, AC 0015030-82.2010.4.01.3000/AC.) No presente caso, os recursos estão sujeitos à prestação de contas perante a Controladoria Geral da União (CGU), o que também firma a legitimidade da União e a competência da Justiça Federal. STJ, Súmula 208; CF, Art. 109, I.

VII - Apelação provida.

(AC 0002170-39.2012.4.01.3304, relator convocado juiz federal Leão Aparecido Alves, Quarta Turma, e-DJF1 de 9/10/2017 — sem grifo no original).



ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. **LIBERAÇÃO E APLICAÇÃO ILEGAIS DE VERBAS FEDERAIS DO PETI PARA CUSTEIO DA PREFEITURA. LESÃO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.** VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. LEI 8.429/92. DEVER DE RESSARCIMENTO. PROVIMENTO.

1. O interesse do Ministério Público Federal no ajuizamento da ação é patente, pois, como fiscal da ordem jurídica, possui atribuição para ajuizar ação de improbidade administrativa sempre que o bem jurídico tutelado integrar a esfera de interesse jurídico federal. No caso, apura-se a alegação de má aplicação de recursos do PETI, programa social de iniciativa e com recursos do governo federal repassados ao município. A União manifestou interesse em integrar a lide, requerendo o ingresso como assistente litisconsorcial do MPF, o que lhe foi deferido (f. 923, 940), o que por si só já justificaria a fixação da competência da Justiça Federal, que é *ratione personae* por determinação constitucional (art. 109, I, CR/1988). Precedentes do STF e TRF 1ª Região.

(...)

(AC 0062375-33.2009.4.01.3500, relator convocado juiz federal José Alexandre Franco, Terceira Turma, e-DJF1 de 11/12/2017 — sem grifo no original).

PROCESSUAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **AUTORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INTERESSE PÚBLICO FEDERAL. RECURSOS DA UNIÃO REPASSADOS A MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.**

1. O ajuizamento da ação pelo Ministério Público Federal, por entender configurado ato de improbidade administrativa na aplicação de recursos públicos federais (Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF/CRAS) repassados a município, fixa a competência da Justiça Federal. A presença (escoteira) do MPF na lide somente não firma a competência federal se a hipótese for de interesse exclusivamente local ou estadual.

2. Provimento do agravo de instrumento.

(AG 0046609-85.2014.4.01.0000, relator desembargador federal Olindo Menezes, Quarta Turma, e-DJF1 de 14/6/2016 — sem grifo no original).



ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPASSE DE VERBA FEDERAL. PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PETI. FISCALIZAÇÃO PELO TCU LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. O Ministério Público Federal detém legitimidade para propor ação de improbidade administrativa no intuito de buscar o ressarcimento pela aplicação de indevida de verbas federais sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União - verbas relativas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI -, o que, por outro salto, atrai a competência da Justiça Federal (art. 109, I - CF e Súmula 208/STJ).

2. *Apelação parcialmente provida.*

(AC 0015030-82.2010.4.01.3000, relator desembargador Ffederal Olindo Menezes, Quarta Turma, e-DJF1 de 19/05/2016 — sem grifo no original).

A exceção seria quando o interesse da causa fosse exclusivamente municipal ou local.

Os autos dão conta de que o contrato de locação 494/2012, celebrado entre a prefeitura de Palmas/TO e a empresa Comercial Santos Ltda., tinha como objeto a locação de uma VAN, destinada ao transporte de crianças e adolescentes participantes do Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil — PETI (Doc. 22144961, fls. 32-61).

O documento apontado pela sentença como comprobatório de que o recurso seria exclusivo do município (Doc. 22144961, fl. 42) não leva à conclusão de ausência de interesse da União, quando se vê que o mesmo documento traz o código de incorporação de despesa, 2138, *Incorporação da Despesa MANUTENÇÃO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO (...)* — embora esteja incompleta a descrição, percebe-se, claramente, tratar-se de incorporação de verba do PETI — Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

A incorporação da verba federal, no caso, não exclui o interesse da União na causa, porque a aplicação do dinheiro, conforme bem exposto no parecer ministerial, está sujeita à fiscalização de órgão federal, uma vez que o cofinanciamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, conforme os termos da Lei 8.742/1993, ocorre por meio de transferências automáticas entre os Fundos de Assistência Social, bem como pela alocação de recursos próprios nos fundos dos respectivos entes federativos (art. 24-C e 30-A da Lei 8.742/1993).

O Decreto 7.788/2012, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social — FNAS, dispõe que o fundo tem por objetivo proporcionar recursos para cofinanciar os programas inerentes à Assistência Social (art. 10), e que cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a sua gestão (art. 2º).



O art. 8^a do referido Decreto prevê que a **prestação de contas** da utilização de recursos federais de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 42, repassados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, **será realizada por meio de declaração anual dos entes recebedores ao ente transferidor, mediante relatório de gestão** submetido à apreciação do respectivo conselho de assistência social, que comprovará a execução das ações — sem grifo no original.

Já no § 1^o do art. 8^a, consta que, **para fins de prestação de contas dos recursos federais de que trata inciso I do caput do art. 42, considera-se relatório de gestão as informações relativas à execução física e financeira dos recursos transferidos, declaradas pelos entes federados em instrumento informatizado específico, disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Por fim, o § 2^o prevê que a prestação de contas, na forma do caput, **será submetida à aprovação do FNAS** — sem grifo no original.

Assim, a verba está sujeita à fiscalização de órgão federal, do Poder Executivo, e também, por consectário lógico, do Legislativo, por meio do Tribunal de Conta da União.

De acordo com a jurisprudência deste Tribunal: 7. Além disso, a jurisprudência no âmbito do Superior Tribunal de Justiça está consolidada no sentido de que existindo interesse jurídico federal que justifique a presença no processo de ente federal, regularmente reconhecido pelo Juízo Federal, a competência para processar e julgar o feito será da Justiça Federal, mesmo em caso de transferência e incorporação ao patrimônio municipal da verba repassada. Precedentes: AgInt no AREsp 917.607/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/04/2017; AgRg no CC 139.562/SP, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF/1^a Região), Primeira Seção, DJe 01/12/2015. 8. Evidenciando-se o interesse federal na causa e a legitimidade do Ministério Público Federal para ajuizar a ação de improbidade, enquadra-se o órgão ministerial como entidade elencada no art. 109, I, da CF, e, em consequência, firma-se a competência da Justiça Federal para processar e julgar o feito (RMS 56.135/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11/10/2019). (AG 1023814-58.2020.4.01.0000, relator desembargador federal Néviton Guedes, Quarta Turma, PJe de 6/4/2021).

Por outro lado, a evidenciar ainda mais o interesse da União, consta dos autos (Doc. 22144961, fls. 37-40), documento oriundo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, que traça o *Plano de Ação para Co-Financiamento do Governo Federal pelo Sistema Único de Assistência Social*, e tem como órgão proponente a prefeitura municipal de Palmas/TO, e nele se vê entre os serviços a serem realizados aqueles relacionados ao PETI.

Dessa forma, não é o Ministério Público Federal parte ilegítima para ajuizar a ação de improbidade administrativa e tampouco a Justiça Federal incompetente para a causa. Devem os autos retornar à origem para que o juiz examine a causa e a julgue



como entender de direito, quanto às supostas improbidade administrativa e responsabilidade do réu. Eventuais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 à Lei 8.429/1992, sejam de ordem material ou processual, e que possam influenciar o julgamento da causa, devem ser examinadas pelo Juízo de origem.

Ante o exposto, **dou provimento** à apelação, para determinar o retorno dos autos à Vara de origem, para regular processamento.

É como voto.

Desembargadora Federal ***Maria do Carmo Cardoso***

Relatora



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 08 - DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO
Processo Judicial Eletrônico

PROCESSO: 0002280-23.2013.4.01.4300 PROCESSO REFERÊNCIA: 0002280-23.2013.4.01.4300

CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)

POLO ATIVO: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

POLO PASSIVO: MIGUEL MARCELO FERNANDES

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: CARLOS ANTONIO DO NASCIMENTO - TO1555-A

EMENTA

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – PETI. SUPOSTAS IRREGULARIDADES. INTERESSE DA UNIÃO CONFIGURADO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RECONHECIDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL FIRMADA.



1. Este Tribunal firmou o entendimento de que a fiscalização da aplicação da verba do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI está a cargo do Tribunal de Contas da União, o que atrai a competência da Justiça Federal para processar e julgar a causa. Entende, também, que, por se tratar de verba destinada a programa que se insere na competência comum dos entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, a União, nela incluída o Ministério Público Federal, tem interesse e legitimidade para propor ação que busque resguardar a correta aplicação dos recursos. Precedentes: AC 0003401-31.2008.4.01.3502, Terceira Turma, relator desembargador federal Ney Bello, e-DJF1 de 5/11/2019, e AG 0046609-85.2014.4.01.0000, relator desembargador federal Olindo Menezes, Quarta Turma, e-DJF1 de 14/6/2016.
2. A incorporação da verba federal não exclui o interesse da União na causa, quando a aplicação do dinheiro está sujeita à fiscalização de órgão federal. Precedente: AG 1023814-58.2020.4.01.0000, relator desembargador federal Néviton Guedes, Quarta Turma, PJe de 6/4/2021.
3. A evidenciar ainda mais o interesse da União, no caso, consta dos autos documento oriundo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, que traça o Plano de Ação para Cofinanciamento do Governo Federal pelo Sistema Único de Assistência Social, e tem como órgão proponente a prefeitura municipal de Palmas/TO, e nele se vê entre os serviços a serem realizados aqueles relacionados ao PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
4. Legitimidade ativa do Ministério Público Federal para ajuizar a ação de improbidade administrativa reconhecida e competência da Justiça Federal para processar e julgar a causa firmada.
5. Apelação a que se dá provimento.

ACÓRDÃO

Decide a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, à unanimidade, dar provimento ao recurso de apelação, nos termos do voto da relatora.

Desembargadora Federal ***Maria do Carmo Cardoso***

Relatora

