CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

PROCESSO Nº 1.00600/2021-19

RELATOR: Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr.

REQUERENTE: Ministério Público Federal no Estado de São Paulo (MPF)

REQUERIDO: Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP)

E M E N T A

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO DE SÃO PAULO E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. INQUÉRITO CIVIL. CONTRATAÇÃO SUPOSTAMENTE ILÍCITA DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. PROCEDÊNCIA. NÃO HÁ ATRIBUIÇÃO DO MPF. POSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO AO MPT.

1. Conflito de Atribuições instaurado com o objetivo de dirimir conflito negativo de atribuições suscitado pelo Ministério Público Federal no Estado de São Paulo em face do Ministério Público do Estado de São Paulo.

2. O objeto do Inquérito Civil é a apuração de contratação supostamente ilícita de pessoa jurídica de direito privado pelo Município de Pindorama/SP para a execução de Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Não há investigação quanto à possível malversação de verba pública federal repassada ao município.

3. O emprego de verba pública federal é, no caso subjacente, questão reflexa, porquanto a finalidade do IC é apurar se a contratação pelo Município de Pindorama/SP deu-se de modo ilícito ou não.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

4. Para que se reconheça a atribuição do Ministério Público Federal é indispensável que a União, autarquia ou empresa pública suporte prejuízo direto, nos termos do art. 109, inciso IV, da Constituição Federal. Precedente do Superior Tribunal de Justiça (CC nº 153813/GO, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, j. 27/6/2018, Terceira Seção, DJe 1º/8/2018).

5. Conforme o Enunciado nº 21, da Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho, a Justiça do Trabalho tem "*competência para julgar ação civil pública voltada a inibir intermediação ilícita de mão de obra no âmbito da administração pública*". No mesmo sentido, a Orientação nº 1, da Coordenadoria Nacional de Promoção da Regularidade do Trabalho na Administração Pública – CONAP, segundo a qual o "*Ministério Público do Trabalho é parte legítima para investigar e processar na Justiça do Trabalho questões que envolvam a terceirização na Administração Pública, independentemente da existência de regime jurídico para o provimento dos cargos efetivos objetos da terceirização. As investigações e processos judiciais podem tratar de todas as fases do contrato respectivo, sua execução e fiscalização pela Administração Pública, bem como dos editais que eventualmente os* precedam"

6. Nestes autos, são partes os membros do MPF e do MP/SP. Não há participação do Ministério Público do Trabalho. A atribuição para o caso não é do MPF, embora a matéria seja claramente trabalhista, o que atrairia o processo para a órbita do MPF.

7. Conflito de Atribuições julgado procedente para se reconhecer a ausência de causa de envio ao Ministério Público Federal. Recomendação de remessa dos autos do inquérito civil ao órgão do Ministério Público do Trabalho.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público**, à unanimidade/por maioria** julgar IMPROCEDENTE o presente Pedido de Providências, nos termos do voto do relator.

Brasília, _____ de abril de 2021.

(assinado eletronicamente)
OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.
Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

PROCESSO Nº 1.00600/2021-19

RELATOR: Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr.

REQUERENTE: Ministério Público Federal no Estado de São Paulo (MPF)

REQUERIDO: Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP).

R E L A T Ó R I O

O EXMO. CONSELHEIRO OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.:

Cuida-se de Conflito de Atribuições (CA) instaurado a requerimento de membro do **Ministério Público Federal no Estado de São Paulo** (MPF) em face de membro do **Ministério Público do Estado de São Paulo** (MP/SP), no qual se postula que este Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dirima conflito negativo de atribuições e reconheça que cabe ao Ministério Público local "*prosseguir com as providências que entender cabíveis, procedendo-se a devolução dos autos ao órgão estadual, ante a ausência de atribuição do Ministério Público Federal na espécie*". Para tanto, o requerente encaminhou cópia integral do Inquérito Civil nº 14.0-718.0000548/2020-2.

2. O requerente narrou que instaurou a Notícia de Fato nº 1.34.015.000471/2020-77 a "*partir do declínio de atribuições promovido pela Promotoria de Justiça de Catanduva/SP, nos autos da Peça de Informação nº 66.0718.0002233/2020-0, instaurada em razão do questionamento constante na Representação nº 43.0718.0000548/2020-1, a qual evoluiu para o Inquérito Civil nº 14.0-718.0000548/2020-2*" (fls. 1-11).

3. Alegou que, de acordo com o requerido, a gestora da Assistência Social do Município de Pindorama/SP solicitou a "*abertura de licitação para a contratação de serviços de profissionais especializados de nível superior para o desenvolvimento de oficinas reflexivas de convivência para família e indivíduos; desenvolvimento de palestras; supervisão e acompanhamento do trabalho social com família e indivíduos; bem como pessoal de nível médio para o desenvolvimento de trabalho de acolhimento*

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

das famílias, seus membros e indivíduos, tudo no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF" e que "*foi realizado o procedimento licitatório na modalidade Carta Convite, por meio do Processo Administrativo sob nº 25/2017 – Carta Convite nº 13/2017, tendo o mesmo sido homologado pela Prefeita Municipal de Pindorama, Sra. Maria Inês Bertino Miyada, em 06/06/2017*".

4. Esse fato, "*no entender do douto membro do Ministério Público Estadual, caracterizaria terceirização indevida pelo Município, já que o art. 24-A, da Lei 8.742/93, dispõe ser o CRAS uma unidade pública estatal de base territorial, e responsável pela oferta do serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF)*".

5. Afirmou que, como serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) tem como uma das fontes de financiamento verba repassada pela União, o requerido "*entendeu haver interesse federal, e promoveu o declínio de atribuição para o Ministério Público Federal*".

6. O requerente argumentou que "*longe de se tratar de malversação de recursos públicos federais – é importante que se diga, sequer mencionada no declínio de atribuição - o que se verifica, na essência, é a alegação de terceirização indevida de serviços que, no entender do Ministério Público Estadual, deveriam ser prestados diretamente pelo município*" e que as "*questões relacionadas a organização dos serviços públicos municipais, bem como de provimento de cargos, empregos e funções públicas, embora subordinadas também a normas da Constituição Federal, vinculam-se diretamente à administração pública municipal, e por isso não implica, com a devida vênia, responsabilidade de autoridades federais*".

7. Assim, para o requerente, a "*suposta contratação ilícita de empresa privada pelo Município, para a execução de Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e a eventual configuração dessa contratação como "terceirização" ilícita de serviço público (...), são questões relacionadas a desvios imputáveis à administração pública municipal, sem repercussão na esfera federal*".

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

8. Requereu, ao final, que este CNMP reconheça a "*atribuição do Ministério Público Estadual para prosseguir com as providências que entender cabíveis, procedendo-se a devolução dos autos ao órgão estadual, ante a ausência de atribuição do Ministério Público Federal na espécie*".

9. Distribuíram-se os autos a este Relator em 20/4/2021.

10. É o relatório.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

V O T O

O EXMO. CONSELHEIRO OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.:

11. Pretende-se que este Conselho Nacional dirima conflito negativo de atribuições entre membros do Ministério Público Federal no Estado de São Paulo (MPF), suscitante, e do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), suscitado, para que se defina a autoridade responsável por investigar, no âmbito do Inquérito Civil nº 14.0-718.0000548/2020-2, "*suposta contratação ilícita de empresa privada pelo Município, para a execução de Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF*".

12. Consta que o requerido declinou de sua atribuição em favor do MPF porque teria havido, no Município de Pindorama/SP, a "*abertura de licitação para a contratação serviços de profissionais especializados de nível superior para o desenvolvimento de oficinas reflexivas de convivência para família e indivíduos; desenvolvimento de palestras; supervisão e acompanhamento do trabalho social com família e indivíduos; bem como pessoal de nível médio para o desenvolvimento de trabalho de acolhimento das famílias, seus membros e indivíduos, tudo no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF*" (fls. 357-359).

13. De acordo com o requerido, "*consta das diretrizes gerais da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, estabelecidas pela Lei 8.742/93, art. 24-A, o CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, responsável pela oferta do serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), o qual, por sua vez, integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, não sendo natural, portanto, a terceirização dos seus serviços. Ou seja, a execução do PAIF deve ser da gestão municipal e prestada diretamente em razão do seu caráter continuado*".

14. Ocorre, entretanto, que o requerido remeteu os autos ao MPF por considerar que a "*fonte de financiamento para o referido processo foram recursos federais, 'Repasse Fundo a Fundo/MDS/SNAS/FNAS – Bloco Proteção Social Básica para o período de 12 (doze) meses'*".

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

15. Assim, argumentou que competiria ao "*Ministério Público Federal – MPF a apuração de eventuais irregularidades presentes nas contratações decorrentes do Processo Administrativo sob n.º 25/2017 – Carta Convite n.º 13/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Pindorama*".

16. Observa-se que o objeto do IC nº 14.0-718.0000548/2020-2 é a apuração de contratação supostamente ilícita de pessoa jurídica de direito privado pelo Município de Pindorama/SP. Não há investigação quanto à possível malversação de verba pública federal repassada ao município.

17. A conclusão do IC pode resultar em imputação de crime e, também, de ato de improbidade administrativa. Além disso, o produto das investigações pode dar ensejo a que se promova eventual ação de ressarcimento ao erário municipal, único ente político prejudicado diretamente pela suposta contratação indevida.

18. O emprego de verba pública federal é, no caso subjacente, questão reflexa, porquanto a finalidade do IC radica-se em apurar se a contratação pelo Município de Pindorama/SP deu-se de modo ilícito ou não e, consequentemente, se houve prejuízo ao erário municipal.

19. Sobre o tema transcrevem-se precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

> "PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VERBAS REPASSADAS AO MUNICÍPIO POR MEIO DE CONVÊNIO COM O FNDE. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. 1. Nos termos do art. 109, I, da CF, a competência da Justiça Federal é ratione personae, exigindo-se a presença da União, de entidade autárquica ou de empresa pública federal na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

2. Em regra, é competente a Justiça Estadual para processar e julgar agente público acusado de desvio de verba recebida em razão de convênio firmado com a ente federal.
3. Considerando que na subjacente ação civil pública por ato de improbidade administrativa não se descortina reflexo direto em interesse da União, consoante se infere dos pedidos formulados na respectiva petição inicial, deve-se manter a competência do Juízo de Direito da Vara de Aurora do Pará/PA. 4. Agravo regimental a que se nega provimento".
(STJ - AgRg no CC nº 133619/PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, j. 9/5/2018, Primeira Seção, DJe 16/5/2018)

"PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. VERBAS DO PNAE. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. SÚMULA 150/STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.
[...]
II - A matéria objeto do presente conflito de competência já ascendeu a esta Corte em outras oportunidades, dando ensejo à sedimentação do seguinte entendimento: AgRg no CC 133.619/PA, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 9/5/2018, DJe 16/5/2018 e AgInt no REsp 1589661 / SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/2/2017, DJe 24/3/2017.
III - A fixação da competência em favor da Justiça Federal ocorre apenas nas causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou opoentes (CF, art. 109, I). Cuida-se, pois, de regra de competência ratione personae.
IV - A teor do enunciado da Súmula 150 do Superior Tribunal de Justiça, 'Compete à Justiça Federal decidir sobre a

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas pública'. No caso, o Juízo Federal suscitado declinou sua competência em virtude da ausência de manifestação de interesse do FNDE em integrar a lide. Nesse sentido, já decidiu a C. Primeira Seção desta Corte, em processo de minha relatoria: AgInt no CC 138.008/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/3/2017, DJe 27/3/2017.
V - Há de se reconhecer, portanto, a incompetência do Juízo Federal para o processamento e julgamento da presente demanda, declarando-se competente o Juízo Estadual suscitante.
VI - Agravo interno improvido".
(STJ - AgInt no CC nº 167313/SE, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 11/3/2020, Primeira Seção, DJe 16/3/2020)

20. Registre-se que, de acordo com a Orientação nº 1, da Coordenadoria Nacional de Promoção da Regularidade do Trabalho na Administração Pública – CONAP, o "*Ministério Público do Trabalho é parte legítima para investigar e processar na Justiça do Trabalho questões que envolvam a terceirização na Administração Pública, independentemente da existência de regime jurídico para o provimento dos cargos efetivos objetos da terceirização. As investigações e processos judiciais podem tratar de todas as fases do contrato respectivo, sua execução e fiscalização pela Administração Pública, bem como dos editais que eventualmente os precedam*"[1].

21. Além disso, a CONAP orienta que "*não obstante as alterações previstas pela Lei n. 13.467/2017, permanece vedada a intermediação de mão de obra na Administração Pública direta e indireta, haja vista a obrigatoriedade de contratação de pessoal por concurso público prevista no art. 37, II, da CRFB/1988*" (Orientação nº 13).

[1] Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/orientacoes/orientacoes-da-coordenadoria-nacional-de-promocao-da-regularidade-do-trabalho-na-administracao-publica-coanp/@@display-file/arquivo_pdf

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

22. Reproduz-se o teor do Enunciado nº 21, da Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho no mesmo sentido:

> "INTERMEDIAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. A DECISÃO CAUTELAR PROFERIDA PELO STF NA ADI 3.395/DF NÃO EXCLUI DA JUSTIÇA DO TRABALHO A COMPETÊNCIA PARA JULGAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA VOLTADA A INIBIR INTERMEDIAÇÃO ILÍCITA DE MÃO DE OBRA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARTICULARMENTE NESTAS HIPÓTESES:
>
> I. Intermediação ilícita de mão de obra na administração pública para o exercício de atividades próprias de servidores públicos efetivos;
>
> II. Contratação de cooperativas de trabalho para suprir necessidade de pessoal nos serviços de saúde;
>
> III. Irregularidades trabalhistas na prestação de serviço de saúde por organização social: (i) quando inobservados os princípios do art. 37 da Constituição no exercício das atividades pela os, especialmente na seleção pública dos empregados da entidade; (ii) quando constatado desvio de finalidade no contrato de gestão com a os, utilizado apenas para mascarar intermediação de mão de obra e (iii) quando necessário exigir do poder público a fiscalização do cumprimento dos direitos trabalhistas pela os e/ou a responsabilização subsidiária decorrente da ausência ou má fiscalização contratual.
>
> IV. Exigir que o poder público promova a fiscalização do cumprimento dos direitos trabalhistas, pelas empresas prestadoras de serviços ou contratadas, e/ou o reconhecimento de responsabilidade subsidiária do poder público quando

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46

> constatada sua culpa 'in vigilando' por ausência ou má fiscalização contratual, nos termos e limites das decisões proferidas pelo STF na ADC 16/DF e RE 760.931/DF".
> (CCR/MPT, 251ª Sessão Ordinária, realizada no dia 29/8/17 – DOU Seção 1 – 18/9/17 – págs. 81/82)

23. É evidente que o MPF não tem atribuição neste caso. Mas é igualmente difícil o reconhecimento da atribuição estadual diante da nítida característica laboral da matéria. Dessa forma, rejeitada a atribuição ao MPF, recomenda-se ao MP/SP que remeta o caso ao órgão competente do Ministério Público do Trabalho no Estado de São Paulo para que, após exercer seu juízo sobre o caso, possa conduzir as investigações objetos do Inquérito Civil nº 14.0-718.0000548/2020-2.

Ante o exposto, voto pela **PROCEDÊNCIA** do presente Conflito de Atribuições para rejeitar sua imputação ao Ministério Público Federal e recomendo que o Ministério Público do Estado de São Paulo faça a remessa dos autos do Inquérito Civil nº 14.0-718.0000548/2020-2 ao órgão competente do Ministério Público do Trabalho no Estado de São Paulo, a fim de que, após exercer seu juízo sobre o caso, possa conduzir as investigações objetos do inquérito civil.

É como voto.

Brasília/Distrito Federal, 5 de maio de 2021.

(assinado eletronicamente)
OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.
Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:46