

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O PROCURADOR-GERAL
DA REPÚBLICA E O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA.
REMESSA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PROCESSO N.º E-15-1213/82

Procedência: O Excelentíssimo Procurador-Geral da República

Diplomas falsos: competência da justiça federal. Discrepância entre a Chefia do Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, em matéria de atribuição. Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-1969. Subida dos autos ao Colendo Supremo Tribunal Federal.

PARECER

1. A partir do parecer de fls. 153/156 desta Assessoria Criminal, aprovado pelo Excelentíssimo Dr. *Nelson Pecegueiro do Amaral*, então Procurador-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e proferido com o fim de dirimir dúvida suscitada pela eminente Dra. *Neida Mirna Dalcolmo*, o inquirido, mais se distanciando de seu escopo legítimo, o de instrumentar a iniciativa acusatória, passou por novas etapas administrativas.

2. Assim, retornados os autos à 22.^a Vara Criminal deste Estado, em que oficiava a culta Dra. *Neida Mirna Dalcolmo*, negou-se atribuição para o feito, coerentemente com o parecer de fls. 153/156, no qual se inscreveu o entendimento de que a matéria versada compete à Justiça Federal, e não à Estadual.

3. No âmbito administrativo, a divergência sobre a atribuição, que, em última análise, não refoge ao tema de competência, alçou-se, então, ao nível máximo; de um lado, o DD. Procurador-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e, do outro lado, o DD. Procurador-Geral da República.

4. De fato, o opinamento do Procurador da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles, de que, *in casu*, os fatos devem ser apreciados e julgados pela justiça estadual, cabendo, para o feito, a atribuição do Ministério Público Estadual, vem de ser aprovado pelo Excelentíssimo Procurador-Geral da República, Dr. *Inocência Mártires Coelho*.

5. Colocou-se-nos, pois, um impasse de caráter institucional. Ademais, se instala, concretamente, o problema de identificar a autoridade ou órgão, extrajudicial, capaz de deslindar a controvérsia estabelecida entre as duas Chefias: a do Ministério Público Federal e a do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Cumprir dizer que, segundo entende a douta Procuradoria da República, cabe ao DD. Procurador-Geral da República a titularidade de decisão em situação tal:

“Assentado caber a V. Exa. a definição da controvérsia, olhemos a questão de mérito” (fls. 4 — grifei).

Observe-se que a conclusão do parecer em tela imprime ainda maior vigor ao ponto de vista de que caberia à douta Procuradoria-Geral da República a prerrogativa ou atribuição para *decidir* questão da natureza enfocada:

“Concluimos então porque decida V. Exa. pela atribuição do Ministério Público Estadual ao ajuizamento, ou não, da peça acusatória, no exame que fará do inquérito ultimado, pelo que devem ser os outros remetidos à ilustrada Procuradoria-Geral da Justiça para encaminhamento dos mesmos à ilustre Promotoria da 22.^a Vara Criminal” (fls. 5, grifei).

6. O ilustre Doutor Procurador-Geral da República aprovou, *tout court*, aquele entendimento, o que resulta na suposição de que a própria Chefia do Ministério Estadual estaria submetida e engajada ao Ministério Público Federal de cuja ilustrada Chefia devesse acatar as decisões.

7. Tem-se que o MPF, após *decidir* pela atribuição do MPE, detalhou a exteriorização de um *comando* ao fazer remeter os autos à douta PGJ, explicitando: “para encaminhamento dos mesmos à ilustre Promotoria da 22.^a Vara Criminal” (fls. 5).

8. De início, urge confessar que não conheço, na lei, norma que confira ao Excelentíssimo Procurador-Geral da República poderes capazes de dirimir posição de entendimento sobre atribuição — federal x estadual. Indago-me, pois, sobre as fontes de que teria se valido o ilustre Procurador da República ao afirmar: “Assentado caber a V. Exa. a definição da controvérsia...”

9. A questão, portanto, envolve dois aspectos distintos: o que respeita ao órgão competente para dirimir pontos de vista contraditórios, assumidos pelas Chefias, respectivamente, do Ministério Público Federal e o do Ministério Público Estadual, e o que tange ao mérito.

Para situar, desde logo, o mérito, assinala-se que os documentos falsos, no caso, são certificados de conclusão do Curso Ginásial e do Curso de Madureza, figurando como expedidor o Liceu Nilo Peçanha, estabelecimento estadual de ensino, os quais foram utilizados para obtenção da matrícula de C. E. da R. em Faculdade particular, a Sociedade Universitária de Ensino Superior e Cultura.

10. Cumpre assinalar que, *com base nos mesmos documentos*, C. E. da R., segundo ele próprio assevera (fls. 25/27 e 81-82), inscreveu-se no vestibular para a Faculdade de Economia e Finança do Rio de Janeiro, "logrando aprovação". E mais: cursou toda aquela Faculdade, "bacharelando-se" em 1974, "qualificando-se" como *economista* (V. auto de qualificação, às fls. 81)

11. Os originais se encontram às fls. 58 e 59, notando-se em ambos, datilografado o nome do LICEU NILO PEÇANHA, e, impressas, as expressões: *República dos Estados Unidos do Brasil, Ministério de Educação e Cultura*.

12. O relevo da matéria determinou iniciativa do Sr. Delegado Regional do MEC e a atuação investigatória pela Delegacia Especializada de Defraudações (v. fls. 38, 44 e 45), que concluiu o inquérito. Apurados os fatos, o procedimento encontra-se devidamente preparado para a instauração da competente ação penal. O impasse está, repita-se, em que o MP local já se manifestou sem atribuição para a titularidade da ação penal e o MP federal, embora não suscitando qualquer conflito, *decide* pela atribuição do MP estadual, trazendo a lume o Conflito de Jurisdição n.º 6.080, de que foi Relator o douto Ministro *Soares Muñoz*:

"Conflito negativo de jurisdição. Falsificação de certificado de conclusão do curso secundário expedido por estabelecimento de ensino estadual. Competência da Justiça Comum para conhecer e julgar o crime" (D.J. 7-10-77, 6.913).

13. Submetida a hipótese ao parecer da PGJ, duas posições, conclusivamente divergentes, foram adotadas: a primeira, no sentido de reconhecer a competência da Justiça comum (V. Proc. E-15-000818/77, com parecer de eminente colega, Dr. *Ferdinando José Bianchini Latgé*, aprovado pelo então Procurador-Geral da Justiça, Dr. *Raphael Cirigliano Filho*); a segunda, opostamente, esposando a convicção de que a competência para processar e julgar o feito compete à *Justiça Federal* (parecer emitido pelo culto Dr. *Gastão Lobão da Costa Araújo*, no Proc. E-15-4615/79).

14. Na realidade, o curso de qualquer polêmica se poderia ter como resolvido a partir da Súmula n.º 31 do Supremo Tribunal Federal, cuja orientação é a de que compete à Justiça Estadual o processo e julgamento do crime de falsificação ou de uso de certificado de conclusão de curso de 1.º e 2.º graus, desde que não se refira a estabelecimento federal de ensino ou a falsidade não seja de assinatura de funcionário federal.

15. Todavia, o tema não se pacifica sequer na seara do colendo Supremo Tribunal Federal. Não bastassem julgados dispersos em sentido contrário, que não oferecem esquecimento por não haverem galgado a Súmula, não bastasse a compreensão de que a própria lei, como a ciência, não é imutável, modificando-se na medida do aperfeiçoamento das condições sociais — o mesmo podendo acontecer com a jurisprudência sumulada pelo E. Supremo Tribunal Federal, sem que tal transigência configure desmerecimento de autoridade da Alta Corte — não bastasse entrever que a Súmula n.º 31 não abrange a hipótese de concessão de diploma de *curso superior*, calcada em documentos forjados, tem-se, ainda, a ponderar sobre a Súmula n.º 15 do Excelso Pretório:

“Compete à Justiça Federal julgar mandado de segurança contra ato que diga respeito ao ensino superior, praticado por dirigente de estabelecimento particular”.

16. A competência para julgamento de mandado de segurança, em tese, reside na mesma esfera a que são próprias as ações sem caráter heróico, observadas as reservas de foros privilegiados. Além do mais, a Súmula n.º 15 menciona, ao contrário da de n.º 31, o *curso superior* ainda que referente a estabelecimento *particular*.

17. A despeito de se tratar, no caso, de documentação falsificada com menção a colégio particular integrado à rede de ensino da Secretaria Estadual de Educação e Cultura e com a finalidade de matrícula em Faculdade estadual, o certo é que o mesmo indivíduo, C. E. da R., obteve diplomação em outra Faculdade, também estadual, é verdade, fato que o “permite” funcionar como “economista”, *em todo o território nacional*.

18. Como se depreende, facilmente, mesmo sendo *estadual* o estabelecimento de ensino e ainda que não se tratando de falsidade de assinatura de funcionário federal, o crime vem de acarretar inequívoco dano a interesse concreto da União, capaz de deslocar para a Justiça Federal a competência, e, atreladamente, a atribuição para o feito.

19. A Lei n.º 5.692, de 11-8-1971, que fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1.º e 2.º grau já no art. 1º descreve que o objetivo de tal ensino é proporcionar a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania.

20. Impossível, diante da extensão e profundidade do tema do ensino, e em país ainda considerado dos menos favorecidos em matéria de instrução, deixar-se a União à margem como que indiferente

em presença de crimes que abalam todo o sistema nacional do próprio trabalho e da consciência da cidadania, que não se adstrigem aos limites geográficos de cada unidade da Federação.

A conclusão simplista pela qual, quando diplomas falsificados não sejam usados perante estabelecimento federal ou não levem falsificação de funcionário federal, a competência será a da Justiça Estadual, contrária, a meu ver, os próprios princípios que informam a distribuição de responsabilidades, negando, de forma perigosa para a autoridade das leis maiores, um anseio de âmbito nacional que é a higidez do sistema de qualificação profissional.

21. A Constituição Federal, no art. 125, inc. IV, inscreve a norma:

"Art. 125. Aos Juizes federais compete processar e julgar, em primeira instância:

.....
IV — os crimes políticos e os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União... "omissis"..."
(grifei).

É verdade que a Lei Magna também dispõe que os Estados e o Distrito Federal *organizarão* os seus sistemas de ensino e a União os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos limites das deficiências locais (art. 177). Daí concluírem que a regra é da competência comum, e, exceção é a competência federal. O raciocínio, *data venia* dos inúmeros julgados que o adotam, notadamente nos conflitos de competência perante o E. Tribunal Federal de Recursos, se funda na falsa premissa de que *organizar* significa um *plus* além do conceito teórico e sistematizador da formação educacional. Entendem mal, sobretudo, os que interpretam a regra do art. 177 e seu § 1.º da Constituição, que dispõem sob a assistência técnica e financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino, como sendo a forma concreta, senão única, pela qual a União se associa aos Estados e ao D.F. em matéria de ensino.

22. Parece lícito dizer que da União se espera mais do que assistência técnica e financeira. Cabe, aqui, lembrar a lição de *Manfredo Berger*:

"Nos círculos governamentais os peritos são hoje unânimes em reconhecer que fatores como sistema educacional, trabalho, planejamento educacional têm que ser tratados como inseparáveis" (Educação e Dependência, DIFEL, 3.ª ed., pág. 275).

Como "organização" do sistema de ensino, que os Estados se incumbem de estruturar internamente, se deve compreender o ordenamento de cursos e estágios de educação, formação, aperfeiçoamento e especialização de professores e de alunos, paralelamente às empreitadas de desenvoltura das bases e programas das áreas de estudo.

Não conviria dar, portanto, à acepção "organização" do ensino maior latitude do que a lei cogitou. E tanto é concentrada a expressão que dela se utilizou a lei federal n.º 5.692/71, para, no parágrafo único do art. 2.º, dizer:

"A organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento do ensino..."

Parece claro, então, que a Constituição Federal, ao dispor que a União *organizará* o seu sistema de ensino, assim como o dos Territórios, e que o Distrito Federal e cada Estado *organizarão* o seu próprio ensino, não quis ir além das fronteiras administrativo-didático-disciplinares.

O conteúdo legal é coisa diferente.

23. A questão da plenitude e estabilidade das relações ensino-formação profissional, ensino-trabalho, ensino-consciência da cidadania, ensino-habilitação de técnica especializada aplicável em todo o território nacional, não pode se esquivar a União, e, em nome dela, a Justiça Federal.

A admitir tal omissão bem pouco restará para o organismo social pátrio como unidade, de verdadeiro da áurea federal, ainda quando se trate de "bens, serviços ou interesses da União" (art. 125, IV da Constituição Federal).

A educação, apresentada como comunicação de conhecimentos e aptidões profissionais (e, neste sentido instrumentalizada pela organização de cada Estado) tem um conteúdo cuja função moral e prática, de fundamental interesse à própria personalidade nacional, incontível por fronteiras político-geográficas que separam as unidades da Federação, mas não as isolam.

Efetivamente, não pode haver contraste mais agudo que o existente entre a consciência nacional da soberania dos Estados-membros, também no campo cultural, e deliberada malversação do patrimônio mais caro da Nação: a construção de um povo culto. Não se trata de um conceito abstrato ou lírico, mas de energia e produtividade, forças que atuam na vida histórica, mesmo levando em conta os modelos da pedagogia moderna, que deriva da soma de técnicas e organizações privadas, na maior das vezes.

Acima do virtuosismo intelectual, ou artístico, da atual civilização, marcadamente individualista, está o pensamento, o ideal e a aspiração de uma sociedade constituída uniformemente, o que leva a imaginar homens livres, genéricos na sua validade universal e normativa.

Criar homens vivos, homens ideais não é missão de alguns, senão de todos, entrelaçados, mas liderados pela União, nos regimes federativos. Afinal, como já o sabiam os gregos, "a educação tem de ser também um processo de construção consciente" (*Paidea*, Werner Jaeger, Ed. Herder, pág. 12), sob pena de decadência das comunidades humanas e de seus reais valores sociais e espirituais.

Por estes motivos, e em que pese a versão da Súmula n.º 31 da Excelsa Corte e dos julgados de que se tem notícia, emanados do E. Tribunal Federal de Recursos, não estou inclinada a me afastar do opinamento de que, no caso, compete à justiça federal o conhecimento e julgamento dos fatos delituosos averigüados no presente inquérito.

Para concluir a primeira parte deste parecer, penso que a controvérsia em torno da atribuição-competência, federal ou estadual, para os crimes cometidos, em última análise, contra o ensino, e, em conseqüência, contra o trabalho, contra o direito a uma nacionalidade respeitável, não deveriam ser somados o comodismo, ou o radicalismo, ou o que quer que pudesse ferir a sensibilidade do cortejo de esforços de equilíbrio e unidade no cenário de uma federação, constituída de Estados autônomos mas não soberanos e muito menos desentrelaçados.

24. Neste ponto se chega à particularidade deste processo, como aventada no item 4 do presente opinamento.

Não se está de frente a um *conflito* negativo de atribuição. Ao inverso, o que se depara é uma *decisão*, promanada do Excelentíssimo Procurador-Geral da República, de remeter o inquérito policial, via Procuradoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, à 22.ª Vara Criminal, para que nele atue a Promotoria Pública estadual, que, todavia, já se despiu de suas atribuições para o feito, coerente com a orientação do Chefe do *parquet* estadual.

25. Desconheço dispositivo legal, *data venia*, quer para o impasse — divergência entre o Procurador-Geral da República e Procurador-Geral da Justiça do Estado — quer para admitir o Ministério Público estadual em grau hierarquicamente inferior à douta Procuradoria-Geral da República, de que decorresse o dever de abdicar de suas prerrogativas e ao ponto de modificar seu posicionamento.

Conviria lembrar que a *autonomia* administrativa do Ministério Público de cada Estado é chancelada pela natureza institucional,

inderrogável, proclamada pela Lei Complementar n.º 40, de 14-12-1981, (art. 4.º), para não falar na lei do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (art. 5.º).

26. O princípio, que é constitucional, da autonomia administrativa do M. P. E. ver-se-ia fradejado, e, à evidência, lançado à indigência sem quartel da quebra de sua autoridade se posto sob a dependência da similar instituição o Ministério Público Federal.

27. Em trabalho de lúcida criação, o Dr. *Sergio Demoro Hamilton*, nobre e culto Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, faz lembrar que, ao contrário do que ocorre com as matérias de jurisdição e competência, a cujo respeito "há rigor legislativo", reservando-lhes tratamento preciso, "diversa é a situação do Ministério Público", já que, embora com assento na Constituição, não conta vislumbrar regras disciplinares de sua atuação ("Reflexos da falta de atribuição na instância penal").

A afirmativa do citado colega repercute sonoramente neste processo, induzindo a refletir sobre a necessidade de criação de um órgão contencioso administrativo a que fossem inerentes poderes capazes de dirimir questões da natureza ora versada.

28. Depara-se o tema com a conveniência política de uma tomada de posição pelos Poderes competentes.

29. Tive oportunidade de apreciar o ilustrado parecer emitido pelo eminente Promotor de Justiça, Dr. *Evandro Barbosa Steele*, Assistente da Assessoria Criminal da Procuradoria-Geral da Justiça, face a um conflito de atribuições entre membros de Ministério Público de Estados diversos (Proc. E-15/2586/80). A solução oferecida, naquele caso, e lastreada no art. 119, I, "d" da Carta Magna, foi o de encaminhamento dos autos à Suprema Corte para dirimência do conflito.

30. Sopesadas as particularidades de cada uma das situações, afins no desabrigo de legislação explícita, e guardadas as devidas proporções, é de ser considerada a mais válida a sugestão arquitetada pelo culto Dr. *Evandro Barbosa Steele*, com vistas à apreciação e julgamento da presente contradição entre a Chefia do Ministério Público Federal e a Chefia do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ademais da definição da Justiça — federal ou estadual — a que compete o processamento e julgamento do feito.

Aproveito o posicionamento do brilhante colega:

"A questão, como bem se vê, é de extrema relevância, configurando, veramente, autêntico conflito entre Estados-Membros, via de seus Ministérios Públicos. E, na esteira deste entendimento, parece-nos adequável à hipó-

tese vertente o disposto na alínea "d", do inciso I, do art. 119 da Constituição Federal que estatui competir originariamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar — **verbis** — "As causas e conflitos entre a União e os Estados ou Territórios ou entre uns e outros, inclusive os respectivos órgãos de administração direta."

31. O preceito constitucional Invocado terá aplicação analógica eis que, na espécie, não se cuida de *conflito*, na acepção técnica, mas de *divergência* e *oposição* entre os órgãos citados, singularidade não contemplada, direta ou indiretamente, seja na lei ordinária, seja na Emenda Constitucional n.º 1, de 13-10-1969.

32. A complexidade que irrompe *In casu* está a exigir o estabelecimento de colocação mais firme, ao menos pela jurisprudência, já que os tratados, que se multiplicam na doutrina, como assinala *Sergio Demoro*, estão debruçados — em matéria de conflito — sobre as questões de competência e jurisdição, deixando marginalizada a atribuição do Ministério Público e seus conflitos, em todos os níveis.

33. As divergências entre membros de Ministérios Públicos de Estados-Membros e de Ministério Público Federal e de Estado-Membro, ainda que não se agitem na região dos chamados *conflitos*, produzem crises nos processos, responsáveis, em última análise, pelo prejuízo da marcha dos procedimentos, sem mencionar os entraves ao aparelhamento judiciário, o que urge evitar.

34. Ante as alongadas razões aqui alinhavadas, opino no sentido de remessa dos autos ao E. Supremo Tribunal Federal, que, em seu alto saber jurídico, apreciará a hipótese tratada, revolvendo-a sob o seu duplo aspecto: no mérito, a que Ministério Público, Federal ou Estadual, cabe atribuição para o feito, e, noutro plano, definindo o órgão competente para dirimir discrepâncias, ou conflitos de atribuições, entre chefias de Ministérios Públicos Federal e Estadual.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 20 de maio de 1982.

TELMA MUSSE DIUANA
Assistente

Aprovo.

Rio de Janeiro, 21 de maio de 1982.

NERVAL CARDOSO
Procurador-Geral da Justiça