MANDADO DE SEGURANÇA — TÍTULO DE DOCENTE LIVRE DA ESCOLA NACIONAL DE VETERINÁRIA

— O docente-livre não é titular de um cargo no sentido técnico-jurídico, mas tão sòmente portador de um título especial.
— Interpretação da lei 444, de 4-6-1937.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Impetrante: Dr. Antônio Antunes Júnior
Mandado de segurança n.º 10 — Relator: Sr. Ministro Cunha Melo

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Mandado de Segurança impetrado no Distrito Federal pelo Dr. Antônio Antunes Júnior:

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, integrando neste o relatório de fls. 29 *usque* 32, e na conformidade das notas taquigráficas de fls. 33 até 57, conceder o *remedium iuris* pedido. Custas *ex-lege*.

Rio, 5 de novembro de 1947. — *Afrânio Antônio da Costa*, Presidente. — *Djalma da Cunha Mello*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo: — O Dr. Antônio Antunes Júnior, médico e veterinário, uma vez aprovado em concurso para a cátedra de Patologia Geral e Semiologia da Escola Nacional de Veterinária da Universidade Rural, pediu ao Diretor do estabelecimento que lhe conferisse o título de docente livre, nos têrmos da Lei n.º 444, de 4 de junho de 1937, artigo 5.º.

Formou-se, a respeito, um processo, que tendo entrado pela Escola referida, passou, ali, pelas mãos do Diretor e do Conselho Técnico e Administrativo, foi, após, à Reitoria, depois, ao Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura, concluindo por ser nele exarado, pelo Ministro, êste despacho: "Não existindo cargo de docente livre na Escola Nacional de Veterinária, não há que deferir. 10 de janeiro de 1947. — *Daniel de Carvalho*".

Contra êsse despacho, pede o citado professor, nos têrmos da Constituição, art. 141, § 24, que se lhe conceda mandado de segurança, citando, em abono do que pretende, a legislação em cuja vigência fêz o concurso, legislação a cujo pálio se quer abrigar.

O impetrante instrui o processo com a prova da sua classificação em concurso e bem assim com o edital que estabeleceu as condições do certame e que citou como reguladores da matéria o decreto-lei n.º 3.601, de 9 de

setembro de 1941, art. 1.º, a Lei n.º 444, de 4 de junho de 1937, entre outras leis.

Juntou, também, aos autos, certidão de despachos exarados ao seu processo, inclusive do ato impugnado.

Informou o Ministro autor dêsse ato, no prazo regular, em suma, o seguinte:

. . . . . .

"6. Para assim decidir, baseei-me no ponto de vista de que o art. 1.º do decreto-lei n.º 3.601, de 9 de setembro de 1941, não deve ser interpretado isoladamente, mas em consonância com as disposições legais que regulam o ensino rural superior e a organização das Escolas Nacionais de Agronomia e de Veterinária, onde é ministrado.

7. Se a docência livre não está prevista como forma de ministrar o Ensino naquelas Escolas, como admitir-se que existam docentes livres nos seus quadros de professores, se êstes teriam necessàriamente de ficar sem função, na impossibilidade em que se encontrariam de exercer o professorado?

8. Os concursos para o provimento dos cargos de professôres catedráticos da Escola Nacional de Agronomia e da Escola Nacional de Veterinária são regidos pelas normas estabelecidas no decreto n.º 19.851 e na lei n.º 444, naquilo em que forem aplicáveis e não contrariem a organização daquelas Escolas, que constituem um setor à parte no ensino superior do país, isto é, serão processados da mesma forma por que o são os realizados nas escolas superiores subordinadas ao regime estabelecido no dito decreto n.º 19.851, completado pela lei n.º 444.

9. Uma vez realizado o concurso para o cargo de professor catedrático, cessa a aplicação daquelas leis, posto que só para o efeito do processamento do concurso foram chamadas, subsidiàriamente, a aplicar-se no ensino rural superior.

10. O requerente pretendia que se lhe expedisse um título de cargo inexistente na Escola Nacional de Veterinária, baseado em dispositivo de lei que manda expedir nos estabelecimentos de ensino superior, onde a docência livre está regulada, como forma do exercício do magistério.

11. E' ainda de se notar que o art. 1.º do decreto-lei n.º 3.601 manda aplicar taxativamente as normas estabelecidas no Capítulo II do Título VII do decreto n.º 19.851. E, como é no Capítulo V dêsse Título que se cogita da docência livre, não há como estender esta ao ensino superior rural, que a desconhece inteiramente.

12. Foram êsses os motivos que deram lugar ao despacho contra o qual agora se requer mandado de segurança ao Egrégio Supremo Tribunal Federal".

O dr. Subprocurador Geral da República, falando nos autos, assim se manifestou:

"As informações do Sr. Ministro da Agricultura (fls. 20 a 23) demonstram seguramente o irrecusável fundamento legal do ato impugnado.

Fundou-se o Ministro, e bem, em que não existe, na Escola Nacional de de Veterinária, o cargo de livre-docente e daí a impossibilidade de ser o impetrante nele provido.

Argumenta o impetrante que a lei não fala em cargo mas em *título* de livre docente.

Ora, o título há de corresponder a um cargo.

De acôrdo com as citadas informações, opinamos pelo indeferimento do pedido.

Rio, 13 de outubro de 1947. — *Luiz Galotti.*"

E' o relatório.

PRELIMINAR

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos: — Sr. Presidente, pela ordem. Tenho uma preliminar para levantar sôbre a questão. Peço a palavra para manifestar, porque o nobre Relator não se referiu sôbre se é da competência ou não, do Tribunal, resolver êste mandado de segurança. Trata-se, a meu ver, de uma nomeação. O impetrante quer ser nomeado livre docente da Escola Nacional de Veterinária. O Supremo Tribunal Federal não se manifestou sôbre a competência. Trata-se de um ato de nomeação do Presidente da República? Se o for, cairá a competência dêste Tribunal.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo (Relator): — Suscita o Sr. Ministro Cunha Vasconcelos uma preliminar. Para sua excelência o título de docente livre é conferido pelo Presidente da República...

O Ministro Cunha Vasconcelos: — A autoridade competente, via de regra, é o Presidente da República. E' ato de caráter administrativo.

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo: — ... e, assim sendo, não temos competência para conhecer do pedido de mandado de segurança em aprêço.

Não tem razão o eminente colega. A docência livre é uma dignidade acadêmica, é uma honraria, uma credencial, um título. Não interfere com a concessão dêsse título o Presidente da República.

Lecionei na Faculdade de Direito do Recife, fiz parte ali de banca examinadora de candidatos à docência livre e vi de perto que é assim.

Aqui mesmo, entre nós, está o Doutor Artur Marinho, docente livre de Direito Constitucional da Faculdade de Direito referida e que pode dar seu testemunho de que não dependeu, por forma alguma, do Chefe da Nação a outorga do seu título.

Para ocupar, a título precário, uma cátedra, aí sim, carece o docente livre de indicação do Conselho Técnico e Administrativo da Escola Superior e de nomeação do Presidente da República.

Somos competentes para conhecer e decidir o pedido de mandado de segurança em aprêço.

Voto, por isso, contra a preliminar de incompetência.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Artur Marinho: — Sr. Presidente, estou convencido de que não existe cargo de docência livre nas Escolas Superiores pela organização do ensino, pelo menos desde a reforma de 31. Trata-se realmente de um título que confere vantagens quando o titular está substituindo professores catedráticos, etc. O Sr. Presidente da República, nos têrmos do art. 87 da Constituição, sòmente ficou com a competência privativa para prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas pela Constituição, os cargos públicos federais, isto é, aqueles cargos que foram criados por lei. Aí é que eram os titulares nomeados pelo Presidente da República. Não me parece que, mesmo na atualidade, depois da reforma chamada Francisco Campos, a docência livre seja de nomeação do Presidente da República: a investidura se opera por meio de Portaria dos Diretores dos diversos estabelecimentos que se constituem em Universidades. Tanto assim, que agora, dando testemunho de minha própria situação de professor docente da cadeira de Direito Público Constitucional, da Faculdade de Recife, eu tenho, na forma de direito, o título que me mandou ser conferido pelo Conselho Nacional de Educação na época.

Não existe um cargo de docente livre; não existindo, êle não é provido por decreto do Presidente de República.

O Sr. Ministro Djalma Cunha Melo: — Permita-me um esclarecimento. Está aqui entre as atribuições o decreto n.º 19.851, (*lê*):

O Sr. Ministro Artur Marinho: — Quando determinada cadeira não podia ser preenchida por um docente livre, a nomeação recaía sôbre terceiros, interinamente, ou por contrato.

E como foi invocado o meu testemunho também invoco o próprio testemunho do Sr. Ministro Cunha Melo que chegou a ser nomeado para a cadeira de Direito Administrativo por não existir docente livre, ou por não ser aceita a função, ou ainda porque não ocorria a preferência conferível a professor de cadeira conexa.

O Sr. Ministro Djalma Cunha Melo: — Havia um docente da cadeira, o Sr. José dos Anjos, que foi nomeado.

O Sr. Ministro Artur Marinho: — Aliás, nomeações em que se baseiam em leis especiais da época. Decorre de tudo isto que não existe cargo de docente livre a ser provido pelo Presidente da República. E ainda hoje, nas disposições especiais do art. 168 da Constituição em vigor se diz: "Para o provimento das cátedras, no ensino... (*lê*):"

De tudo isto decorre que não existe um cargo a ser provido pelo Presidente da República. O ato não podia, portanto, ser do Presidente da República. Logo, estou de acôrdo com o ilustre Sr. Ministro Relator, quanto à questão da preliminar de competência.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos: — Sr. Presidente, em face da explicação que deram os dois ilustres Ministros e Professores, não pode prevalecer a preliminar levantada. Voto, portanto, contra.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Macedo Ludolf: — Estou também com o ponto de vista do eminente colega que acaba de votar. Os esclarecimentos ora prestados por S. Ex.ª, ao Tribunal me convencem de que a situação que pleitea o impetrante não é uma situação que dependa do ato do Presidente da República e, assim sendo, a competência é nossa, porque o que está em jôgo, no caso, é uma decisão do Ministro da Agricultura, de modo que é sôbre essa decisão que temos que nos pronunciar. Voto, portanto, contra a preliminar.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Sampaio Costa: — Sr. Presidente, tendo em vista as informações prestadas pelo sr. Ministro Relator ao sr. Ministro Artur Marinho, voto contra a preliminar.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos: — Sr. Presidente, a questão por mim suscitada teve o mérito de provocar o esclarecimento da matéria. Ao ser iniciado o debate, não tinha os elementos que agora possuo. Eu me felicito por me haver esclarecido. Nestas condições, voto pela competência do Tribunal. O ato contra o qual investe o suplicante é ato de Ministro de Estado. Nós temos competência para conceder mandado de segurança contra o ato de Ministro de Estado.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Henrique D'Avila: — Sr. Presidente, julgo competente o Tribunal para conhecer do mandado, visto se tratar de ato de Ministro de Estado.

VOTO — MÉRITO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo (Relator): — Pelo decreto-lei n.º 3.601, de 9 de setembro de 1941, art. 1.º, os concursos para o provimento dos cargos de professores catedráticos da Escola Nacional de Veterinária da Universidade Rural, serão regidos pelas normas estabelecidas no capítulo II — professores catedráticos — do título VII — corpo docente — do decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931, que dispõe sôbre o ensino superior no Brasil, e na lei n.º 444, de 4 de junho de 1937, que dispõe sôbre o concurso para o magistério superior.

As provas em que se ampara o pedido, vide fls. 7 *usque* 14, documentam que o impetrante, satisfazendo as condições estabelecidas no edital de concurso, publicado no *Diário Oficial* de 19 de outubro de 1945, págs. 16.452 e 16.453, inscreveu-se na lista dos candidatos à cadeira de Patologia Geral e Semiologia da Escola Nacional de Veterinária, da Universidade Rural, obtendo aprovação, conseguindo que o declarassem habilitado.

Pelo art. 5 da lei n.º 444, citada e a que se reportou dito edital de concurso "aos candidatos habilitados conferir-se-á o gráu de doutor e o título de docente livre".

Vale lembrar e frisar que lei posterior, o decreto n.º 22.445, de 22 de janeiro de 1946, declarou, em seu art. 85: "— é mantida a livre docência em tôdas as Escolas e Faculdades".

E que outra lei posterior, o decreto n.º 21.321, de 18 de junho de 1946, também disse, no art. 87: "— é mantida a instituição da docência livre em tôdas as escolas e faculdades na forma dos respectivos regimentos".

Se o regimento da Universidade Rural guarda silêncio a respeito, daí não decorre, para quem tiver direito ao título de docente livre, desvantagem alguma, pena de aceitarmos que lacunas, ou mesmo recalcitrâncias, de um simples regimento, possam alterar ou tornar inócua a legislação.

Entretanto, tendo pedido que lhe conferissem o título de que falava a lei n.º 444, citada, repita-se, no edital de concurso, viu o impetrante formar-se a respeito do seu requerimento um vasto expediente burocrático, que culminou com o despacho do Sr. Ministro da Agricultura, constante da certidão de fls. 8 verso, despacho que transcrevi no relatório, que repito agora e que deu ensancha à impetração de mandado de segurança: "— não existindo cargo docente livre na Escola Nacional de Veterinária, não há que deferir. Rio, 10-1-47 (a.) Daniel de Carvalho".

Laborou em êrro a ilustre autoridade apontada como coatora. A docência livre é um cargo. E' uma dignidade universitária, uma honraria, uma credencial de saber, um diploma, um título. A própria lei n.º 444 diz *conferir-se-á o título de docente livre*. O próprio edital do concurso feito pelo impetrante, esclarecendo tratar-se de um concurso de títulos e de provas, na parte referente aos títulos, manda apreciar, precipuamente *diploma e quaisquer outras dignidades universitárias e acadêmicas apresentadas*.

Outro equívoco do Sr. Ministro da Agricultura, constante das suas informações de fls. 22:

" .....

8 — Os concursos para o provimento dos cargos de professores catedráticos da Escola Nacional de Agronomia e da Escola Nacional de Veterinária são regidos pelas normas estabelecidas no decreto n.º 19.851 e na lei n.º 444, naquilo em que forem aplicáveis e não contrariem a organização daquelas Escolas, que constituem um setor à parte no ensino superior do país, isto é, serão processados da mesma forma por que o são os realizados nas escolas

superiores subordinadas ao regime estabelecido no dito decreto n.º 19.851, completado pela lei n.º 444.

9. Uma vez realizado o concurso para o cargo de professor catedrático, cessa a aplicação daquelas leis, posto que só para o efeito do processamento do concurso foram chamadas, subsidiàriamente, a aplicar-se no ensino rural superior."

Então, chama-se candidato para concurso nos têrmos duma lei e se entende que cesse logo após o certame e em relação aos resultados da habilitação nele conseguida os efeitos dessa mesma lei?!

A lei em que se baseou o edital do concurso, há pouco lida, manda conferir título de docente livre aos candidatos habilitados. E' o que deve prevalecer.

A Escola Nacional de Veterinária tem que compor seu magistério e formar substitutos para os catedráticos pelos mesmos métodos e processos estabelecidos para tôdas as Escolas de Ensino Superior do País.

O contrário amarfanharia a legislação vigente, liquidaria como o nosso incipiente espírito universitário e impediria a formação de quadros suplementares do magistério superior à altura de que deve ser êsse magistério.

O impetrante tem direito líquido e certo ao título de docente livre que reclama, nos têrmos da lei n.º 444, art. 5. E veio, no tempo próprio, pedir o *remedium iuris*. Concedo o mandado de segurança.

VISTA

O Sr. Ministro Artur Marinho: — Sr. Presidente, uma lei orgânica de ensino, na parte geral, menciona a docência livre indispensável: primeiro como uma maneira ordinária de serem substituídos professores catedráticos; segundo, como maneira de treinar pessoas com aptidão para o professorado, a fim de lhes conferir um título que, mais tarde, servirá para, em igualdade de condições, pleitearem o preenchimento da cátedra, no caso de vaga, mediante concurso. Finalmente, a docência livre é um estímulo, um convite às atividades educacionais, exatamente servindo à finalidade universitária.

Mas, o que ainda me faz hesitar, no tocante à concessão do mandado de segurança, é isso: existe a docência livre autônoma, sem dependência da existência de vagas?

Abrindo-se um concurso para a docência livre, ao aprovado se confere o título de doutor e o docente livre. Mas quando se trata de preenchimento de cargo vago, vitalício, sòmente adquire o direito ao título de professor catedrático quem obtiver o primeiro lugar. Os classificados em números subsequentes, embora preenchendo ou atingindo uma aprovação que lhes dá direito a essa classificação, terão ou não direito à docência livre? E' aí que situo a minha hesitação.

Quando votei preliminarmente, acentuei que a legislação de 1931, a chamada reforma Francisco Campos, não conferia êsse direito aos classificados em segundo, terceiro ou mais lugares, em concursos de professor catedrático.

Não conheço legislação posterior que tivesse modificado êsse ponto de vista sem ambiguidade: a de 1936 precisa ser interpretada. Entretanto tenho a tendência de acompanhar o voto do Sr. Ministro Relator. Mas, Sr. Presidente, antes de me pronunciar, solicitaria de V. Ex.ª que, excepcionalmente, me permitisse vista dos autos, para examinar melhor a matéria.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Preliminarmente, por unanimidade, conheceu-se do mandado, por impetrado contra ato de Ministro de Estado.

Logo após haver o Sr. Ministro Relator proferido o voto concedendo o mandado, foi adiado o julgamento, por haver pedido vista dos autos o Sr. Ministro Artur Marinho.

Não participou da decisão o Sr. Ministro Armando Prado, por estar convocado para funcionar no Supremo Tribunal Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Artur Marinho: — Louvado em informação do ilustre senhor Ministro Relator, acentuei, em voto proferido de plano, o que me ocorreu sôbre a matéria debatida nêste mandado de segurança.

Sintetiso meu ponto de vista, que me parece decisório, reafirmando:

1.º) que na sistemática da legislação do ensino dominavam, desde 1931, as normas do decreto n.º 19.851, daquele ano. A docência livre constituía capítulo à parte, com finalidade especial, sem confundir-se com o previsto para o provimento dos cargos de catedrático, mas sem dúvida integrando o que genèricamente, constituia o corpo docente dos institutos universitários. Daí, e desde que órgãos como a Escola Nacional de Veterinária entrassem no todo orgânico destinado ao ensino universitário, a docência livre deve ser contemplada ainda que lei especial sôbre aquela Escola não a referisse expressamente. Dominava o todo orgânico a que a referida Escola se subordina, e isso exclui a perplexidade em que incidiram, na espécie, as autoridades administrativas impetradas;

2.º) Também ficou claro, graças à feliz iniciativa da questão preliminar levantada pelo cuidado do Sr. Ministro Cunha Vasconcelos, que docente livre não é titular de cargo no sentido técnico-jurídico adequado, mas tão só portador de um título especial definido em lei. Isso possibilitou o conhecimento escorreito da causa por êste Tribunal e cancelou hesitações daquelas autoridades que inadvertidamente falavam na inexistência de cargo sem olharem o mais;

3.º) Entretanto, emergiu outra questão. Supunha-se que o concurso para catedrático não ia além do provimento do cargo respectivo. A docência era outra coisa. Sim, em têrmos. Na vigência das primeiras leis era assim, salvo decisões autorizadas em que, por unanimidade, interferisse o Conselho a que

se reportava outro decreto, o n.º 19.850, de 1931. Foi nisso que, provocado pelo honroso apêlo do Sr. Ministro Relator, interferi informando sôbre meu próprio caso de professor da secular Faculdade de Direito do Recife, onde em 1934, após concurso para catedrático, colei o grau de doutor e recebi o título de docente-livre da cadeira de Direito Público Constitucional.

Mas, sem embargo da concisão com aquele eminente Relator encaminhou os debates, elucidando o constante do art. 5.º da lei n.º 444, de 1937, hesitei em chegar a uma conclusão no momento.

E' que sabia bem de certos defeitos daquela lei. Pareceu-me que a disposição citada aparecera *per saturam*. E era verdade. Realmente, a lei em foco surgira para cumprir disposições do § 2.º do art. 54 e do 57 do decreto n.º 19.851, de 1931, o que está dito em seu art. 1.º, não se limitando entretanto a êsse intuito que direi regulamentar: foi além, tornando-se complementar. A disposição solta era clara, a clareza literal, porém, era exatamente o que obrigava a interpretação de alta responsabilidade.

A um sabedor prevenido era necessário pesquisar como no problema desgarrado do conjunto legislativo, deliberações como as do antigo Conselho passaram do estritamente opinativo para o normativo legal permanente. Explica-se, portanto, porque, desde logo, não empenhei meu voto definitivo na tendência para a qual meu espírito se inclinava.

Posso agora deliberar em plena consciência. Os têrmos amplos do art. 5.º citado autorizam que se confira o grau de doutor e o título de docente livre a candidatos que aprovados em concurso para catedrático, não foram indicados ao provimento da cátedra. E' o normativo que baixa ao concretizado nos autos.

Ponho-me, pois, em harmonia com a provecta conclusão a que chegou o douto Sr. Ministro Relator, e, assim, também defiro a segurança garantidora do direito do impetrante.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos: — Voto de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf: — O Sr. Ministro Relator expôs com ampla clareza, demonstrando a liquidez do direito. Concedo o mandado.

VOTO

O Sr. Ministro Sampaio Costa: — Voto de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos: — Acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila: — Voto de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Preliminarmente, por unanimidade conheceu-se do mandado, por impetrado contra ato de Ministro de Estado e também, por unanimidade, foi concedido o mandado. Não participou do julgamento o Sr. Ministro Armando Prado, por estar convocado para funcionar no Supremo Tribunal Federal.