

*PROFESSOR UNIVERSITÁRIO — CONCURSO PÚBLICO — FACULDADE DE
DIREITO*

A ilustre advogada dra. Maria Leonor Leite Vieira, formula-nos a seguinte

CONSULTA

“A qualidade de professor titular, por concurso público, de Faculdade de Direito em Universidade federal é qualificação em si mesma bastante para conferir o direito de disputar cargo de professor titular da mesma área de conhecimento em Faculdade de Direito de Universidade estadual ou a autonomia univer-

sitária confere a esta última a válida prerrogativa de exigir que o interessado possua título de livre docente por ela expedido ou reconhecido, quando conquistado mediante provas análogas às que exige para os integrantes da própria carreira?

O propósito de defender os integrantes da própria carreira valeria como justificativa para supeditar tal exigência?

Haveria ofensa ao princípio da igualdade se o professor titular de Universidade federal fosse dispensado da necessidade de possuir de livre docente para concorrer ao cargo na

Universidade estadual, enquanto seus próprios docentes estão submetidos ao preenchimento deste requisito?"

Ao indagado respondo nos termos que se-
guem.

PARECER

1. A resposta à indagação é óbvia. Não oferece dificuldade alguma, visto que, para respondê-la, nada mais é necessário que um exercício racional elementar aplicado sobre noções jurídicas singelas.

O cargo de professor titular, notoriamente, é o *mais elevado* da carreira universitária. Nenhum o supera, como é sabido e ressabido. Corresponde ao antigo cargo de professor catedrático, na conformidade da anterior denominação que se lhe dava.

Assim, quem a ele acede, por concurso público, faz a prova *jurídica* máxima de *qualificação acadêmica* — o que é curial.

Segue-se que nenhum *título* outorgável na *seriação* acadêmica (mestre, doutor, livre docente) pode irrogar a seu detentor *qualificação sequer equivalente*. Deveras, será sempre, por definição, inferior à que resulta da conquista, por concurso, do cargo de professor titular, já que o título, em si mesmo, cumpre apenas uma função *atestadora do grau de preparo ou habilitação do seu possuidor* — preparo e habilitação estas que são comprovadas em seu grau máximo justamente pela obtenção do cargo que, *de direito*, as expressa em grau inexcédível.

Tanto isto é exato que os títulos, na organização universitária, não têm outro préstimo senão o de atestarem qualificação habilitadora para aceder aos diversos patamares *de cargos* ou para que exerçam funções coadjuvantes.

Logo, a qualificação derivada dos títulos jamais poderia outorgar indicação universitariamente *qualificadora* capaz de se ombrear com a que resulta da obtenção daquele cargo que, por encimar a carreira docente, *exprime e comprova a habilitação suprema*. Para contender tal evidência seria preciso assumir, logicamente, o absurdo (que ninguém sufragaria) de entender que, *de direito*, a proposta,

da carreira universitária não é a de prover o cargo máximo com quem tenha a *habilitação máxima*.

Em suma: é certo que cargo e título são coisas totalmente distintas — pois este último significa apenas o reconhecimento de uma qualificação científica — mas certo também é que o cargo correspondente ao ápice da carreira universitária traz, conaturalmente consigo, o reconhecimento da qualificação científica máxima.

2. Das considerações feitas — até mesmo acacias, força é reconhecê-lo — resulta que Universidade estadual jamais poderia exigir de professor titular concursado de Universidade federal a disponibilidade do título de livre docente, pois o único sentido dele seria o de comprovar-lhe a qualificação acadêmica, atributo este já superiormente comprovado, isto é, exigido com vantagens.

3. Sem embargo, apenas com o propósito de construir artificialmente objeção ao concluído, figure-se o argumento de que, se as averbações anteriores são procedentes, poderiam sê-lo, entretanto, tão-só, para comprovar que a situação de professor titular é, *em tese*, *atributiva* de qualificação acadêmica superior à inferível do título de livre-docente.

Tal fato, entretanto, não implicaria inibir que uma dada Universidade estadual, no gozo da autonomia universitária e *para defender sua qualidade acadêmica*, adotasse exigências suplementares, se considerasse que mesmo o cargo de professor titular de uma Universidade federal não traz consigo demonstração de aptidão científica *sequer equivalente à de um livre docente por ela titulado*.

Vale dizer: em tal caso não se estaria a questionar propriamente a aptidão resultante do cargo de professor titular como irrogador, *em tese*, de qualificação superior ao do título de livre-docente. O que se estaria a por em questão não seria, então, o *nível formal* da qualificação acadêmica outorgável, respectivamente, pelo cargo e pelo título ora cogitados.

O que entraria em pauta seria coisa diversa; a saber: o *nível substancial* de qualificação acadêmica — firmado no pressuposto de que a Universidade em questão exigiria, mesmo

para o mero título de livre docente, avaliações mais completas ou rigorosas do que as exigidas para a conquista do cargo de titular, por concurso, em Universidade federal — daí resultando, então, um nível *substancial* — *superiormente comprovado*. Donde, a circunstância de não admitir menos que um livre docente seu ou um livre-docente de outrém (que houvesse sido submetido a exigências de demonstração de aptidão por ela havidas como tão indispensáveis quanto as próprias), seria uma fórmula de — no exercício de sua autonomia universitária — preservar a própria qualidade acadêmica, valor este altamente prezável e que *consistiria precisamente na causa justificativa da validade da exigência*.

4. Dito argumento, bem examinado, vale pouco ou nada. Duas razões interditam insuperavelmente sua acolhida.

A defesa da qualidade acadêmica, *única razão substante que supeditaria a exigência*, não pode ser feita por via de medidas *desnecessárias*, isto é, que estabeleçam restrições de direito maiores que as necessárias para atendê-la, pois isso feriria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. E é fácil demonstrar que é o que ocorreria na hipótese.

Com efeito, *tal defesa da qualidade acadêmica da Universidade efetiva-se na própria avaliação que ela mesma fará e mediante banca que ela própria constituirá, por ocasião do concurso público a professor titular de cargo seu, aspirado por candidato que seja professor titular, por concurso, de Universidade federal*.

Mais não é preciso para preservar sua qualidade acadêmica.

Deveras, admitir a concurso alguém que disponha de uma dada qualificação resultante do cargo de professor titular por concurso em Universidade federal, *não é atribuir-lhe cargo algum em Universidade que deseje preservar sua auto-estima*. É simplesmente ensinar-lhe que — já dispondo *da máxima qualificação que uma Universidade Federal lhe pode dar* — tenha oportunidade de provar, no concurso, que é cientificamente digno, também, de vir a ocupar equivalente cargo em tão zelosa Universidade pública estadual ou que,

pelo contrário, a juízo desta mesma entidade, vale dizer, *da banca por ela própria composta, carece*, ao menos comparativamente com outros candidatos, dos méritos para tanto.

5. É, pois, evidentemente desnecessário para salvaguardar o nível de Universidade estadual desqualificar a aptidão que resulta da qualidade jurídica efluente de um concurso efetuado por entidade pública federal. E, sendo desnecessário, apresenta-se como um “plus” ilegítimo, porque imposto sem proveito público algum e em desproveito para a dignidade da qualificação oficialmente produzida por órgão federal, tanto como para o direito de eventual candidato.

E aqui exurge, já, uma Segunda razão pela qual não é admissível recusar, a quem disponha da sobredita qualificação, a aptidão para *disputar* correspondente cargo em Universidade pública estadual. A saber: como visto, concurso público realizado por entidade universitária *pública federal* e subsequente preposição do vencedor ao cargo de professor titular constitui-se em ato qualificador no mais alto grau da habilitação acadêmica de alguém. Consiste, de toda sorte — repita-se — *na qualificação máxima que uma Universidade federal atribui a um docente regular*.

Tal qualificação advém de *ato administrativo* e, como tal, revestido de “*presunção de veracidade*”. Ou seja: tem-se de pressupor — até prova em contrário — que esta *qualificação*, embutida conaturalmente na preposição ao cargo sucessivamente ao concurso, é correta. É prestante, merece fé. Donde, não pode ser alcançada por restrições que *liminarmente* infirmem a veracidade do que lhe é inerente, pena de fazer-se “*tabula rasa*” de um comezinho princípio de direito administrativo.

Ademais, é a própria União que, através do Conselho Nacional de Educação, exerce funções normativas e de supervisão do ensino no País (art. 8º, parágrafo 1º da lei nº 9.394, de 20/12/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional). Logo, pretender minimizar o significado jurídico habilitador, conseqüente da condição de professor titular obtida por concurso em Universidade federal, é um absoluto contrasenso. Chega a ser rebarbativa a hipótese de que Universidade esta-

dual — por melhor que efetivamente seja — se proponha a menoscar a *valia jurídica* de ato qualificador proveniente de Universidade federal, não aceitando que dele resulte um “status” bastante para que seu titular seja considerado habilitado para *submeter-se a uma avaliação em concurso público* a cargo equivalente em Universidade estadual.

6. Dessarte, considerar que alguém, inobstante dispo do da habilitação científica e docente máxima outorgada por Universidade federal, ainda assim carece de atributos mínimos para que a Universidade estadual aceda a *submetê-lo a exame em concurso* no qual nada mais pretende senão *disputar algo e perante banca por ela mesma constituída*, é comportamento exdrúxulo que se arrisca a despertar duas indesejáveis suposições. Quais sejam: uma a de que se trata de uma arrogância extremada, levada ao paroxismo de sobrepor os próprios títulos (mas simples títulos) às qualificações inerentes aos cargos máximos outorgadas por Universidade federal; outra, a de que existe o receio de que seus próprios titulados, ao serem publicamente confrontados com portadores de qualificações exógenas, corram o risco, mesmo perante banca por ela própria constituída, de não confirmarem a presumida superioridade embassadora da prevalência que atribui às titulações que outorga ou que acede em reconhecer.

Por isto mesmo não vem ao caso, para a questão “sub examine”, o tema da autonomia universitária, pois esta não existe — não foi concebida — nem para prestigiar arrogância, nem para resguardar docentes de uma instituição do confronto com os de outras.

7. Se, como dantes se disse, é objetivo lícito e desejável que as distintas Universidades — maiormente as que podem com justeza reivindicar para si um altíssimo nível — busquem preservar a qualidade que lhes é apanágio, não é lícito, entretanto, fazê-lo mediante providências prescindendas, excedentes do necessário para o cumprimento de tal finalidade, com agravo a outros bens e valores confortados no sistema normativo.

No exercício de poderes públicos existe sempre um dever que os autores italianos denominam de “imparcialità”. AUGUSTO

CERRI, profligando sua antítese — a “parcialità” — e expondo lições de U. ALLEGRETTI, esclarece bem o alcance de ambas as expressões, às quais se empresta um sentido não coincidente com o de nossa linguagem comum:

“*La parzialità consisterebbe nel curare e nel perseguire alcuni soltanto fra i fini contemplati dal diritto positivo, la imparzialità nell’esigenza de considerarli e contemperarli tutti. La pubblica amministrazione sarebbe parte imparziale dal momento che, pur essendo sollecitata ad agire dalla necessità di perseguire un interesse primario specifico, dovrebbe, al tempo stesso, aprirsi alla considerazione di tutti altri valori protetti dall’ordinamento di cui possono esseri titolari sia i soggetti privati sia altri enti od organi pubblici, al fine di realizzare, fra l’interesse di cui è portatrice in via primaria e tutti gli altri, una qualche forma di contemperamento. Così, ad es., la P.A. nel tener conto degli interessi privati, dovrebbe agire in guisa da recare ad essi il minor danno possibile, compatibilmente, appunto, col raggiungimento dei suoi scopi principali. L’ordinamento complessivo, viceversa, sarebbe, per definizione, imparziale in quanto espressione di tutti i valori giuridicamente protetti*” (Imparzialità ed Indirizzo Politico nella Pubblica Amministrazione, CEDAM, Padova, 1973, pags. 71/72 — o grifo é nosso).

É que os poderes públicos não são deferidos às autoridades para que deles façam um uso qualquer, mas tão-só para que os utilizem na medida indispensável ao atendimento do bem jurídico que estão, de direito, obrigadas a curar.

Deveres, a lei outorga competências em vista de um certo fim. Toda demasia, todo excesso desnecessário ao seu atendimento, configuram uma superação do escopo normativo, um transbordamento da finalidade legal e, portanto, um transbordamento da própria competência. De outra feita, em obra teórica, (Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 7ª ed., 1995, pag. 65(averbamos que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na *extensão e intensidade proporcionais* ao que seja realmente de-

mandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que as disposições cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculadas de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.

Sobremodo quando a Administração restringe situação jurídica dos administrados além do que caberia, ou minimiza os efeitos eduzíveis, de atos públicos de outros sujeitos públicos, por imprimir às medidas tomadas uma extensão ou intensidade supérfluas, prescindidas, excessivas em relação ao que bastaria para proteção do interesse público que lhes serve de calço, fica patenteada de maneira clara a ilegitimidade em que está incursa.

Deveras, o *plus*, a demasia, acaso existentes, não beneficiam a ninguém, não concorrem em nada para o benefício coletivo. Apresentam-se, pois, como providências ilógicas, *desarrazoadas e desproporcionais* aos fins que se propoem a alcançar, com o que se revelam juridicamente inaceitáveis, por abicarem tão-somente em agravo inútil, gratuito, aos direitos ou prerrogativas de terceiros.

8. Também não vem ao caso eventual propósito de defesa das carreiras internas de cada instituição. A carreira universitária, reconhecidamente, não tem como objetivo primordial assegurar aos docentes de cada unidade a segurança de estarem alocados em um funil privativo, libertos, pois, do confronto com outros cientistas. De fato, dita carreira orienta-se por critérios menos endogâmicos. Seu objetivo maior é sempre e sempre o de prestigiar o mérito, a ser estabelecido em disputa científica aberta o suficiente para ensejar a elevação ou a saudável manutenção do nível de qualidade das diversas instituições de ensino superior.

A veracidade desta assertiva, reconhecida como inerente à vida acadêmica, se comprova no fato de que as várias Universidades, sempre admitem a disputa do cargo de professor titular aos que possuam “notório saber”, independentemente de se alocarem na intimidade da carreira, assim como reconhecem títulos

outorgados por instituições dotadas de credibilidade, para fins de permitir a quem os detenha a disputa do cargo final de suas próprias carreiras.

9. Derradeiramente, seria descabido imaginar que ofender-se-ia o princípio da isonomia se — para fins de concurso — fosse reconhecida a habilitação comprovada por via da qualidade de professor titular (concurso publicamente) em instituição de ensino superior federal, “sub color” de que, em tal hipótese, irrogar-se-lhe-ia tratamento mais favorável que aos integrantes de sua própria carreira, por estarem assujeitados a obter previamente o título de livre docente. O argumento não procede, como bem se visualiza no fato de que, se procedesse, “a fortiori”, também não poderia haver admissão a concurso para titular dos que se qualificam com base no atributo de notório saber, pois estes não necessitam *percurrer degrau algum* da carreira universitária.

A debilidade do argumento resulta de uma equivocada compreensão do que é o princípio da igualdade. Com efeito, a lei corretamente institui desigualações. Aquilo que, de direito, as justifica, fazendo-as compatíveis com o princípio constitucional da igualdade, conforme procuramos demonstrar em obra monográfica (Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, Malheiros Ed., 3ª ed., 1995, notadamente cap. V), é precisamente a existência de uma *correlação lógica, ademais compatível com os valores constitucionalmente prestigiados*, entre o fator erigido em critério de discrimene a discriminação procedida.

Inversamente, é a ausência de tal correlação imprescindível o que caracteriza comportamento ofensivo à isonomia. Com efeito, o que o princípio da igualdade interdita é que se desequiparem situações sem que exista uma justificativa racional prestante embasando a relação entre o fator de discrimen e o tratamento discrepante a elas atribuído.

No caso em foco existe um nexo lógico supeditando o tratamento específico a ser atribuído ao professor titular de outra instituição pública. É a circunstância deste possuir uma qualificação na carreira acadêmica que “ipso facto” lhe irroga a habilitação que é, por de-

finição, a máxima — o que nenhuma outra Universidade pode ignorar.

Se Universidade estadual pretende estabelecer para seus docentes a necessidade de percorrerem determinadas etapas, anteriores à habilitação máxima, certamente pode fazê-lo, pois a autonomia universitária lhe assegura este direito. De outra parte, também é certo que os que nela pretendam desenvolver a própria carreira haverão de curvar-se a tais condições, *que previamente assumem*. Nem por isto lhes assistirá o direito de pretenderem coibir direito alheio — por outra forma constituído — assim como não poderiam pretender que, em atenção ao sistema interno de sua Universidade, sejam minimizados atributos consecutórios de ato administrativo praticado por instituição de ensino superior federal.

10. Isto tudo posto e considerado, ao que foi indagado na Consulta respondo:

A qualidade de professor titular, por concurso público, de Faculdade de Direito em Universidade federal é qualificação em si mesma bastante para conferir o direito — que não poderá ser negado — de disputar cargo

de professor titular da mesma área de conhecimento em Faculdade de Direito de Universidade estadual (itens 1 a 7 do parecer).

O propósito de defender os integrantes da própria carreira não vale como justificativa prestante para supeditar exigência de que professor titular, por concurso, de Universidade federal deva possuir título de livre docente reconhecido pela Universidade estadual, caso conquistado mediante provas análogas às que exige dos integrantes de sua própria carreira item 8 do parecer).

Não haveria ofensa alguma ao princípio da igualdade se o professor titular de Universidade federal fosse dispensado da necessidade de possuir título de livre docente para concorrer ao cargo da Universidade estadual, conquanto seus próprios docentes estejam submetidos ao preenchimento deste requisito (item 9 do parecer).

É o meu parecer.

São Paulo, 17 de fevereiro de 1998.

Celso Antônio Bandeira de Mello

OAB-SP nº 11.199