ENSINO SUPERIOR — DIPLOMA EXPEDIDO POR INSTITUTO LIVRE — DECRETO N.º 20.179, DE 1931 — DIREITO ADQUIRIDO

A conclusão de curso na vigência de lei que assegurava plena validade ao diploma é um fato idôneo a gerar direito adquirido ao seu registro eficaz.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE

PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO

1. Noème Lisboa de Castro, bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Escola de Direito de Goiás, requereu validação de seus cursos secundário e superior para efeito de registrar seu diploma.

A suplicante concluiu seu curso em 18 de dezembro de 1932 — época em que a referida Escola se achava sob fiscalização federal, e na vigência do Decreto n.º 20.179, de 6 de julho de 1931.

A validade de seu diploma resultava, pois, do citado decreto, cujo art. 22 assim dispunha:

> "Art. 22. Serão também válidos, nos têrmos dêste decreto, os diplomas expedidos pelos institutos livres de ensino superior aos alunos nêles já matriculados na data da concessão da inspeção preliminar".

Pelo dispositivo citado, o requerente poderia ter registrado o seu diploma. Entretanto, por circunstância que não importa aqui apreciar, não o fêz. Requereu-o, porém, agora, após a vigência de outras leis reguladoras do assunto.

Impõe-se, assim, a pergunta: — O registro do seu diploma deverá ser feito consoante o estatuído no Decreto n.º 20.179, de 6 de julho de 1931, que o considerava *"válido"*, ou, ao contrário, deverá subordinar-se às exigências legais posteriores?

Eis, em síntese, a questão.

Os dispositivos legais posteriores são, entre outros, os seguintes: o Decreto n.º 23.546, de 5 de dezembro de 1933, e a lei n.º 243, de 5 de setembro de 1936.

COMENTÁRIO

REGISTRO DE DIPLOMA — VALIDAÇÃO DE CURSO

A decisão *supra*, prolatada pelo Professor BENI DE CARVALHO, expressão vigorosa de cultura jurídica, encerra, todavia, a nosso ver, uma *contradictio in adjecto* ou, melhor, um absurdo ideológico, *simul esse et non esse*.

Realmente, após reconhecer que a interessada tinha, sem maiores exigências, *direito adquirido* ao registro de seu diploma, a decisão concluiu por deferir-lhe a *validação* de seus cursos secundário e superior, como medida preliminar para que se efetue aquêle registro.

O primeiro modificou o citado art. 22 do Decreto n.º 20.179, dando-lhe a seguinte redação:

Art. 22. Serão válidos, nos têrmos dêste decreto, os diplomas conferidos pelos institutos livres de ensino superior aos alunos *matriculados* antes do início do período de inspeção preliminar, nos casos em que o Conselho Nacional de Educação conceder a inspeção permanente.

§ 1.º Os diplomados durante o período da inspeção preliminar, cuja vida escolar, inclusive no curso secundário, tenha transcorrido de acôrdo com o regulamento do instituto livre, mas sem obedecer, rigorosamente, ao regime dos estabelecimentos oficiais congêneres, serão submetidos a provas de suficiência".

O segundo dispositivo, isto é, a Lei n.º 243, em seu art. 1.º, estabelece:

"Art. 1.º Aos alunos matriculados nos institutos fiscalizados de ensino superior, na vigência do Decreto n.º 20.179, de 6 de julho de 1931, ficam aseguradas as garantias nêles estabelecidas.

O § 1.º dêste artigo foi vetado; e o 2.º acha-se assim redigido:

§ 2.º O registro dos diplomas fica condicionado à validação de acôrdo com a portaria do Ministro da Educação e Saúde, publicada no *Diário Oficial* de 9 de agôsto de 1935, integralmente adotada".

A validação, a que êsse parágrafo se refere, era a do curso superior, e não a do secundário.

2. Feita a exposição supra, cumpre, então, indagar:

Terão os dispositivos últimos aplicação ao caso da requerente, ou, ao contrário, deverá êsse reger-se pela legislação anterior, que, na hipótese, é o Decreto n.º 20.179, de 8 de julho de 1931?

A questão, doutrinalmente, se resumirá nisto:

O Decreto n.º 23.546, de 7 de dezembro de 1933, e a Lei n.º 243, de 5 de setembro de 1936, terão efeito retroativo, isto é, poderão prejudicar o requerente, anulando-lhe a validade do diploma, que, na época em que lhe foi conferido, poderia ter sido registrado?

Não discutiremos a existência, ou não, do alegado "direito adquirido", assunto que tanto tem ocupado a atenção dos doutos, merecendo dos estudiosos de direito administrativo longa e acurada meditação. Não cabe discutir, no caso, se o que existe é, efetivamente, um "direito subjetivo" ou um simples "interêsse legítimo", nos têrmos das cuidadas explanações de ROMANO, MÁRIO GALIANO SANTORO, MEUCCI e tantos outros [1].

O fato é que a decisão reconheceu, em tôda a sua plenitude, com todos os seus efeitos, resultados e conseqüências, o *direito adquirido* da interessada ao registro do seu diploma: "julga a Co-

---

1 Cfr., respectivamente, *La Teoria dei Diritti Pubblici Sobbiettivi, in Trat.* de ORLANDO, vol. I, págs. 121 e segs.; *Rivista di Diritto Pubblico*, ano 13, págs. 225 e segs.; *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, pág. 29.

Ou, por outras palavras, deverá ela submeter-se "a provas de suficiência", consoante o que determina o art. 22 do Decreto n.º 23.546; ou o registro de seu diploma deverá ficar condicionado à validação, de acôrdo com a portaria do Ministro da Educação e Saúde, conforme o exige o art. 1.º, § 2.º, da Lei n.º 243 ?

3. Parece-nos impor-se a resposta negativa.

Como se viu, o Decreto n.º 20.179 assegurou a validade dos diplomas conferidos pelos institutos de ensino superior aos alunos "já" matriculados na data da inspeção preliminar.

A requerente encontrava-se nesse caso; tendo terminado seu curso e sido diplomada sob as regalias dêsse regime, como o afirma a informação de fls. 78, ministrada pelo funcionário Gilberto Paranhos.

Em tais condições, dada a validade legal do seu diploma, decorrente do art. 22 do Decreto n.º 20.179, afigureva-se indiscutível haver adquirido o direito a seu registro, não condicionado a quaisquer exigências posteriores.

Essa conclusão resultará, porém, do que se deva entender por *direito adquirido*. Tal noção, em que pese à sua complexidade, está, hoje, perfeitamente esclarecida e fixada.

4. Que é, assim, direito adquirido ?

Cumpre consignar algumas de suas conceituações.

REINHARDT escreve : — "Direitos adquiridos são aquêles provenientes de negócios postos em existência completamente antes da lei nova, *mas cujos efeitos não foram ainda consumados*". (*De valore et vi legis in praeterit, apud* REYNALDO PORCHAT, *Da retroatividade das leis civis*, pág. 11, n.º 12, São Paulo, ed. Duprat & Cia., 1909).

SAVIGNY, por sua vez, o define : — "Direitos adquiridos são conseqüências de fatos jurídicos passados, mas conseqüências ainda não realizadas; que *ainda não se tornaram de todo efetivas*. Direito adquirido é, pois, todo o direito fundado sôbre um fato jurídico, que já sucedeu, mas que ainda não foi feito valer". (*Syst. del Dir. Romano*, ed. de SCIALOGA, v. 8, § 385, pág. 382, *usque* 387, *apud* R. PORCHAT, ob. cit. pág. 12, n.º 12).

---

missão assistir à recorrente Noème Lisboa de Castro o direito de registrar o seu diploma, sem as exigências impostas pelos dispositivos legais posteriores".

Não se compreende, por isso mesmo, como, após essa afirmação, pôde a mesma autoridade administrativa chegar à conclusão de que o curso deve ser validado: "Entretanto como a requerente não pleiteia êsse direito e, sim, lhe seja facultado validar os seus cursos secundários e superior... a Comissão opina pelo deferimento do pedido".

Ora, se o diploma pode ser eficazmente registrado e se o curso feito pela requerente é perfeitamente *válido*, como permitir ou fa-

GABBA, utilizando-se das definições precedentes, assim o conceitua: "E' direito adquirido todo o direito: *a*) que é conseqüência de um fato idôneo a produzi-lo em virtude da lei do tempo em que êsse fato foi realizado, embora a ocasião de o fazer valer não se tivesse apresentado antes da existência de uma lei nova sôbre o mesmo objeto, e *b*) que, nos têrmos da lei sob o império da qual se deu o fato de que se originou, entrou imediatamente a fazer parte do patrimônio de quem o adquiriu". (*Della Retroat. delle Leggi*, 3.ª ed., vol. I, pág. 175, *apud* R. PORCHAT, ob. cit., pág. 14).

REYNALDO PORCHAT, em sua citada monografia *Da retroatividade das leis civis*, já, hoje, obra clássica sôbre a matéria, por sua agudeza de crítica e de espírito sintético, julga ficar completa a definição supra, acrescentando-se-lhe a frase final — "ou constituiu o adquirente na posse de um estado civil".

5. Apreciados todos êsses característicos no caso dos autos, ressalta, flagrantemente, o direito adquirido da requerente.

O direito ao registro de seu diploma é, assim, uma conseqüência de um *fato* idôneo a produzi-lo, isto é, o de haver concluído seu curso de direito e sido diplomada na vigência e em virtude de uma lei que assegurava plena validade a êsse diploma.

Êsse direito entrou a fazer parte do seu patrimônio, embora só agora seja exigido, para que se realize em todos os seus efeitos.

Eis, sob êste último aspecto ou conseqüência, a lúcida exegese de REYNALDO PORCHAT:

"Assim, adquirido um direito qualquer, tôdas as faculdades que dêle decorrem como conseqüências ou efeitos, *são também* direitos adquiridos e formam com êle uma só entidade. De fato, seria ilusório o respeito em que se deve ter o direito adquirido, se se pudesse impedir, por uma lei nova, a realização das conseqüências ou dos efeitos dêle derivados, pois um direito adquirido, como diz GABBA, algumas vêzes se apresenta como uma unidade simples, mas, outras vêzes, se apresenta como um complexo de muitas faculdades ou direitos que, ou coexistem, ou se exercitam sucessivamente em dadas circunstâncias". (R. PORCHAT, ob. cit., p. 36-37, n.º 32).

6. Aceitos todos êsses princípios, não será possível negar à requerente o direito adquirido ao registro de seu diploma.

Será lícito, entretanto, admitir-se a retroatividade do Decreto n.º 23.546, de 5 de dezembro de 1933, e da lei n.º 243, de 5 de setembro de 1936, sob a alegação de que as leis de ordem pública devem retroagir?

Sôbre essa tese, merece, ainda, transcrita outra magistral lição de REYNALDO PORCHAT:

---

cultar que êsse mesmo curso seja *validado*? *É válido* ou não é *válido*? Se não é válido, o diploma não pode ser registrado; se é válido, não precisa ser *validado*.

O argumento fundado na circunstância de não haver a interessada pleiteado o reconhecimento de seu direito, afigura-se-nos, *data venia*, de todo improcedente. Não se trata, na hipótese, de um recurso interposto perante o Poder Judiciário, em cuja esfera é, *em certos casos*, vedado decidir *ultra petita*. A autoridade administrativa não está, via de regra, sujeita a tais limitações, por isso que, até mesmo depois de proferir sua decisão ou manifestar sua vontade, pode, sempre, desde que não haja prejuízo para terceiros, re-

— "uma das doutrinas mais generalizadas, e que, de longo tempo, vem conquistando foros de verdade, é que sustenta que são retroativas as *leis de ordem, públicas, ou as leis de direito público*. Êsse critério é, porém, inteiramente falso, tendo sido causa das maiores confusões na solução das questões de retroativadade. Antes de tudo, cumpre ponderar que é dificílimo discriminar nìtidamente aquilo que é de ordem pública e aquilo que é de ordem privada. São tão íntimas as relações de direito público e de direito privado, que já BACON observava no seu aforismo III — *jus privatum, sob tutela, juris publici, latet*. O interêsse público e o interêsse privado se entrelaçam de tal forma, que, as mais das vêzes, não é possível separá-los. E seria altamente perigoso proclamar como verdade que as leis de ordem pública ou de direito público têm efeito retroativo, porque, mesmo diante dessas leis, aparecem, algumas vêzes, direitos adquiridos que a justiça não permite que sejam desconhecidos, ou apagados. O que convém ao aplicador de uma nova lei de ordem pública ou de direito público, é verificar se, nas relações judídicas já existentes, há, ou não, direitos adquiridos. No caso afirmativo, a lei não deve retroagir, porque a simples invocação de um motivo de ordem pública não basta para justificar a ofensa ao direito adquirido, cuja inviolabilidade, no dizer GABBA, é também um motivo de interêsse público". (ob. cit. pág. 66-67, n.º 59).

PARECER

7. Atentas as considerações expostas e em face do que ficou firmado pelo Parecer n.º 52, dêste Conselho, datado de 13 de abril corrente, julga a Comissão assistir à recorrente Noème Lisboa de Castro, o direito de registrar o seu diploma, sem as exigências impostas pelos dispositivos legais posteriores ao Decreto n.º 20.179, de 6 de julho de 1931, em cuja vigência terminou o seu curso e foi diplomada.

Entretanto, como a requerente não pleiteia êsse direito e, sim, lhe seja facultado validar os seus cursos secundário e superior, indicando os institutos em que prefere processar as validações — a Comissão opina pelo deferimento do pedido.

Sala das sessões, 25 de abril de 1945. — *Beni Carvalho*, Relator. — *Reynaldo Porchat*. Voto pela validação, nos têrmos do Decreto n.º 243, de 5 de setembro de 1936. — *Cesário de Andrade*, meu voto é pela validação. — *Jurandir Lodi*.

---

considerar o seu ato. É o chamado princípio da ampla *revogabilidade do ato administrativo*, que alguns sustentam não constituir uma simples faculdade da Administração Pública, mas, em certas circunstâncias, um indeclinável dever [2].

Se o prolator da decisão tinha receio de decidir *ultra petita*, o requerimento deveria ser indeferido ou julgado prejudicado, nunca, porém, se poderia facultar à interessada *validar* cursos que a Comissão julgou *válidos* e capazes de produzir os efeitos jurídicos a que se destinam.

C. A. Lúcio Bittencourt.

---

2 LENTINI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, vol. II, pág. 23.