PENSÃO — FILHA MAIOR — VIGÊNCIA E REGULAMENTAÇÃO DA LEI

— Interpretação dos arts. 14 *e* 15 *do decreto-lei n.º* 7.826, *de* 7-5-45.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROCESSO N.º 434.692

Pedido de pensão formulado por Guilhermina Iria Rosa, filha da ex-associada Maria da Silva.

PARECER

1. Apresenta o Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio a seguinte consulta: "Atendendo a que são discrepantes as opiniões do Dr. Procurador Geral da Previdência Social e do Dr. Consultor Jurídico dêste Ministério, acêrca da vigência dos arts. 14 e 15 do decreto-lei n.º 7.526, de 7 de maio de 1945, solicito o parecer do Dr. Consultor Geral da República".

2. O decreto-lei em causa, n.º 7.526, de 7 de maio de 1945, foi publicado no *Diário Oficial* de 11 de maio de 1945, tem ementa: "Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil" e determinou no seu último artigo: "Art. 36. O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário". Não foi revogado por lei posterior e, assim, é a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil em vigor desde 11 de maio de 1945. Destarte estão vigentes os arts. 14 e 15 da mesma Lei que dispõem, respectivamente:

"Art. 14. Para os efeitos da previdência e da assistência social, consideram-se dependentes do segurado, na ordem em que vão enumerados;

a) a espôsa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, se menores de 18 anos ou inválidos, e as filhas solteiras, de qualquer condição, se menores de 21 anos ou inválidas;

b) a mãe e o pai inválido, os quais poderão, mediante declaração expressa do segurado, concorrer com a espôsa ou o espôso inválido;

c) os irmãos menores de 18 anos ou inválidos e as irmãs solteiras menores de 21 anos ou inválidas.

§ 1.º A dependência econômica das pessoas indicadas na alínea *a* é presumida e a das demais enumeradas deve ser comprovada.

§ 2.º Não terá direito à pensão o cônjuge desquitado ao qual não tenha sido assegurada a percepção de alimentos, nem a mulher que se encontre na situação prevista no art. 234 do Código Civil.

§ 3.º Em falta de dependentes compreendidos na alínea *a* dêste artigo poderá o próprio segurado inscrever, para os fins de percepção de benefícios, pessoa que viva sob sua dependência econômica e que, pela sua idade, condição de saúde ou encargos domésticos, não possa angariar meios para seu sustento", e "Art. 15. Não prescreverão quaisquer direitos ao recebimento de benefícios, prescrevendo apenas, e no período de um ano da data em que se tornar devido, o direito ao recebimento das importâncias respectivas".

III. Entende, entretanto, a Consultória Jurídica do Ministério do Trabalho que:

"3. Em verdade, com a expedição do decreto-lei n.º 7.526 pretendeu o Govêrno dar estrutura orgânica à previdência e à assistência social, enfeixando-as num só órgão distribuidor de seus serviços e submetendo a ação dêste a novos preceitos que viessem atender às necessidades reais do meio brasileiro.

4. Para êsse fim, foram estabelecidas, além de preceitos de natureza substantiva, reguladores dos direitos e deveres dos segurados e beneficiários que a lei enumerou, regras de organização, destinadas a reger a implantação e o funcionamento do futuro órgão unificador.

5. Para que semelhante regime — que não se constituiria de fragmentos ou setores isolados, mas que seria orgânico na definição da própria lei — pudesse funcionar, mister se fazia, entretanto, que fôssem, antes, aprovados na forma do art. 27 da lei: *a*) os planos de benefícios, contribuições e seguros facultativos; *b*) o plano de aplicação de reservas; *c*) o projeto de estatutos.

6. Êsses planos, bem como o projeto de Estatutos, foram presentes a consideração governamental. Antes de sua expedição, entretanto, não poderiam vigorar dispositivos estreitamente vinculados à sua execução e que tinham em vista, não uma vigência isolada e imediata, mas sua aplicação através dos referidos planos de benefícios, contribuições, seguros facultativos e estatutos.

7. Nem seria compreensível que fôssem, desde já escolhidos tais ou quais preceitos, para que se lhes desse imediato vigor, conforme pretende o Conselho Fiscal da Caixa, enxertando-os no regime do decreto n.º 20.465, de 1 de outubro de 1931, enquanto que continuariam vigorando preceitos dêste último decreto radicalmente opostos ao sistema adotado no decreto-lei n.º 7.526, como, por exemplo, o prazo de carência de 5 anos mantido pelas Caixas.

8. Se a lei subordina sua vigência integral a planos a serem elaborados e aprovados, é óbvio que essa vigência não se poderá declarar antes de tal aprovação, não se nos afigurando fundadas as opiniões em contrário, como as que no processo se encontram, as quais preconizam a declaração de vigência imediata de certos preceitos.

9. O que é aceitável, e nesse sentido já nos temos manifestado, é que, nos casos duvidosos, em que caiba a interpretação por analogia ou por eqüi-

dade, que se busquem os preceitos mais favoráveis do decreto-lei n.º 7.526 para aplicá-los a êsses casos, com o que beneficiar-se-á o regime atual de previdência, melhorando-o socialmente e uniformizando sua aplicação. Tomar isoladamente, porém, um princípio restritivo, qual seja o da cessação da pensão às filhas solteiras depois de 21 anos, e aplicá-lo sem que, concomitantemente, se apliquem os preceitos benéficos da lei, é atitude que não encontra apoio no seu texto, mas ainda é socialmente indefensável.

10. Isto pôsto, entendemos que no caso, o recurso não merece provimento, convindo, outrossim, que como medida de instrução aos órgãos executores da legislação de previdência, que se esclareça que a aplicação do decreto-lei n.º 7.526 sòmente caberá na forma indicada no item 9.º dêste parecer, isto é, supletivamente, e para favorecer segurados, aposentados ou pensionistas".

IV. Diversamente pensa a Procuradoria Geral da Previdência Social: "A demonstração desta afirmativa fica evidenciada na mais leve hermenêutica, por isso que o referido decreto-lei (n.º 7.526), sendo a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil entrou em plena execução desde a data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, conforme o seu art. 36. Nesse diploma legal há disposições que carecem de regulamentação para a sua eficiência, porque só se completam com a elaboração de planos a serem estudados, mas há também princípios normativos que independem de regulamento prévio, porque prescrevem e determinam situações jurídicas que são logo firmadas e que até mesmo da sua vigência imediata é que depende a regulamentação de outros pontos. São assim os arts. 14 e 15 do indicado decreto-lei, o primeiro estabelecendo a ordem e a disposição dos beneficiários e o segundo dispondo sôbre prescrição de direito. Êstes princípios não são dependentes de regulamento para a sua observância, antes a sua eficiência imediata dá lugar ao exame dos cálculos para se fixar o *quantum* e o vulto dos benefícios, uma vez que a consideração ao número e as condições dos beneficiários é que orienta o cálculo da matemática atuarial. Mesmo é princípio jurídico assentado em doutrina e nunca desrespeitado em jurisprudência de que a lei que depende de regulamento em parte ou no todo para ter execução, só é vigente depois de regulamento, mas também é verdade que o ponto que não necessita de regulamentação entra em execução desde logo, porque a lei é principal e o regulamento é acessório. No caso do art. 14, do decreto-lei n.º 7.526, citado, houve uma modificação profunda na vocação hereditária até então adotada no regime das Caixas de Aposentadoria e Pensões, porque o indicado diploma legal determina que as filhas solteiras só são beneficiárias até a idade de 21 anos (alíneas *c*, do art. 14), alterando assim a lei das Caixas, ou seja, o decreto n.º 20.465, de 1 de outubro de 1931, no seu art. 31, § 3.º. Sem discutir se a inovação foi boa ou má, porque tal perspectiva seria argumento para direito não constituído, o que é certo e evidente é que há um preceito legal imperativo que não foi aplicado pelo egrégio Conselho Superior de Previdência Social".

V. Dispõe o art. 27 do decreto-lei n.º 2.826: "Art. 27. Compete à Comissão Organizadora: I, realizar inquéritos preliminares e estudos técnicos que julgar devidos, bem como tomar as providências necessárias à organização do I. S. S. B.; II, elaborar: *a*) o plano de aplicação das reservas; *c*) o projeto dos estatutos do I.S.S.B.; III, planejar a implantação dos serviços do I. S. S. B.; propondo ao Presidente da República a extinção total ou parcial dos serviços, repartições ou instituições, à proporção das necessidades; IV, exercer supervisão administrativa dos atuais Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, expedindo, para êsse efeito, as instruções que se fizerem necessárias, sem prejuízo das atribuições do Presidente do Conselho

Nacional do Trabalho e do Diretor do Departamento de Previdência Social dêsse Conselho, cuja ação se coordenará com a da Comissão; V, aplicar as multas previstas no art. 22, por infração dêste decreto-lei e dos atos expedidos em sua conformidade". Nada vemos aí estabelecido que autorize a concluir que o mesmo decreto-lei subordina sua vigência integral a planos a serem elaborados e aprovados. A conclusão a tirar será apenas a de que não entrará em vigor os artigos do decreto-lei referentes aos planos de benefícios, de aplicação de reservas e às demais medidas alí previstas como dependentes da Comissão Organizadora. Ficaram tais artigos dependendo da regulamentação. Por isto determinou o art. 28 do mesmo decreto-lei: "Dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de sua instalação, submeterá a Comissão Organizadora ao Presidente da República relatório de seus trabalhos, com as conclusões dos estudos realizados, bem como os planos e o projeto aludidos nos itens II e III do artigo anterior, a *serem expedidos por decreto executivo*".

Estão aí previstos os regulamentos para os planos e projeto referidos no já transcrito art. 27, ns. II e III. Portanto só os textos do decreto-lei n.º 7.826 relativos a tais planos e projeto é que aguardam, para sua vigência, a respectiva regulamentação. E' lição, sempre de mestre, do insigne Clovis Bevilaqua: "4. Se para a execução da lei fôr necessário regulamento, sòmente depois da publicação dêste, ela se tornará obrigatória, porque os seus dispositivos dependem dêsse complemento. Se apenas uma parte da lei depender de regulamento, sòmente a essa parte se aplica a regra". (Código Civil Comentado, art. 2.º da Introdução), aceita por tôda doutrina pátria. E é de lei, do decreto n.º 572, de 12 de julho de 1890: "Art. 4. As disposições do art. 1.º *não se aplicam à lei, ou parte da lei, cuja execução ficar dependente de regulamento, sendo depois da publicação dêste no "Diário Oficial"*.

VI. Não nos parece possível substituir êsse critério, doutrinário e legal, pelo proposto, de considerar em vigor, supletivamente, todos os artigos do decreto-lei n.º 7.826 que favoreçam segurados, aposentados ou pensionistas. É um critério, sem apoio em princípios jurídicos, e que em verdade, viria atingir o caráter orgânico da lei da previdência social, considerando unilateralmente os seus problemas. Com tal critério *não se aplica o art.* 14 que restringiu, por exemplo, o benefício à filha solteira, após à aquisição por esta da maioridade, e, no entanto, *considera-se vigente* o art. 15 que aboliu a prescrição do direito ao recebimento de benefício. Ora, os dois textos independem, um e outro, de regulamentação e, além disto, se harmonizam numa orientação uniformizadora das anteriores disposições sôbre a matéria. Parece-nos, destarte, que se acham em vigor os citados arts. 14 e 15 do decreto-lei n.º 7.826, de 1945. — *Haroldo Teixeira Valadão,* Consultor Geral da República, que fica fazendo parte integrante desta decisão, e atendendo a que, na conformidade dêste parecer, estão em pleno vigor os arts. 14 e 15 do decreto-lei n.º 7.526, de 7 de maio de 1945, dou provimento ao recurso do Dr. Procurador Geral da Previdência Social, a fls. 13, para, reformando o acórdão do Conselho Superior de Previdência Social, a fls. 9, restaurar a decisão do Conselho Fiscal da Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços de Mineração do Estado de Minas Gerais que indeferiu o pedido de pensão formulado por Guilhermina Iria Rosa, visto contar a requerente idade superior à prevista no art. 14, alínea *a*, do decreto-lei n.º 7.526 citado. — *J. O. Lima Pereira,* respondendo pelo expediente.