PENSÃO — IRMÃ SOLTEIRA — REVISÃO

— As irmãs solteiras e maiores devem ser excluídas do rol dos beneficiários de pensão paga pelas Caixas de Pensões e Aposentadoria.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROCESSO N.º 815.367-49

Pareceres:

1. A "Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços Telefônicos do Distrito Federal", pede ao Senhor Ministro reveja o acórdão proferido pelo egrégio Conselho Superior de Previdência Social, que determinou a concessão de pensão às irmãs solteiras do falecido associado da referida entidade previdencial, José Jesus, baseado no decreto n. 20.465, de 1 de outubro de 1931, desprezando decisões ministeriais que determinaram a exata observância do art. 14 do decreto-lei n.º 7.526, de 7 de maio de 1945 e constantes dos Processos MTIC. — n.º 434.684 — 434.817 e 434.692, publicadas, respectivamente, no *Diário Oficial* de 5 e 29 de outubro de 1948.

2. Acentua que, consoante o texto las decisões do Senhor Ministro, que determinaram a vigência dos arts. 14 e 15 do decreto-lei n.º 7.526, considerando-os auto-aplicáveis, a instituição, ora requerente determinou: "*a*) não mais ser aceita inscrição ou habilitação a qualquer benefício, de filha ou irmã solteira maior de vinte e um anos; *b*) ser promovido o cancelamento de tôdas as inscrições de beneficiárias em tais condições, nos processos deferidos desde a data da vigência do mencionado decreto-lei 7.526, de 7 de maio de 1945; *c*) ser mantida a habilitação de tais beneficiárias nos processos deferidos anteriormente à vigência do citado diploma legal, de vez que para estas a percepção do benefício já se integrara no seu patrimônio, como um direito adquirido, inatingível por disposições restritivas de lei posterior".

3. E foi seguindo tal orientação que determinou fôsse cancelada a pensão das irmãs solteiras, maiores de 21 anos do associado José Jesus, tendo em vista que, à data da respectiva concessão pelo óbito do associado, já vigorava o decreto-lei n.º 7.526, de 7 de maio de 1945.

4. Pelas notas taquigráficas anexadas às fls. 70-72, verifica-se que o egré-

gio Conselho Superior de Previdência Social deu provimento ao recurso, *a*) porque o óbito do segurado ocorreu antes da publicação do despacho ministerial, que julgou auto-aplicáveis os arts. 14 e 15 do decreto-lei n.º 7.526; *b*) porque a pensão foi concedida com fundamento no decreto n.º 20.465, que não permite o seu cancelamento por motivo de idade.

5. Esta procuradoria, em promoção de fls. 64, requereu as diligências que julgou necessárias para o perfeito esclarecimento dos autos, tendo sido as mesma satisfeitas fôlhas adiante. Isto pôsto, passo a opinar:

Preliminarmente:

6. O pedido de revisão foi feito temporàriamente (parágrafo único do art. 12 do decreto-lei n.º 8.738, de 19 de janeiro de 1946).

De Meritis:

7. Foi pleiteado o benefício em causa em 14 de setembro de 1948 (vide fls. 2, 3 e 4). Em 29 de setembro e 5 de outubro de 1948, saiam publicados os despachos ministeriais, considerando auto-aplicáveis os arts. 14 e 15 do decreto-lei n.º 7.526, de 1945, em face de parecer do Senhor Consultor Geral da República.

8. A hipótese dos autos assemelha-se perfeitamente idêntica, por isso que configura o mesmo aspecto jurídico, às que já foram apreciadas, anteriormente, pelo Senhor Ministro, em inúmeros processos, e nas quais foi deferida a revisão pleiteada para o fim de excluir-se do rol de beneficiárias àquelas que, não obstante solteiras, fôssem maiores de 21 anos.

9. Assim, verificando-se concludentemente, que houve, no acórdão questionado, infração ao preceito contido no inciso *a*, do art. 14 do decreto-lei 7.526, de 7 de maio de 1945, fôrça é concluir que o supra mencionado decisório se tornou passível de revisão, na forma prevista no parágrafo único do art. 12 do decreto-lei n.º 8.738, para o fim de determinar o Senhor Ministro seja cassada a concessão da pensão às irmãs do falecido segurado José Jesus, por falta de amparo legal.

10. Subam os autos à elevada consideração ministerial, para os fins de direito.

11. E' o que me cumpria oficiar, *sub censura*. — Rio, 28 de abril de 1951. — *Aldo Prado*, Procurador M.P.T.

*

1. Apura-se do processo que aos 30 de agôsto de 1948, faleceu, no estado de viúvo José Jesus, associado da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Telefônicos do Distrito Federal.

2. O extinto deixou três irmãs solteiras, tôdas de mais de vinte e um anos de idade, as quais obtiveram pensão, como se vê do despacho exarado aos 19 de novembro de 1948 pelo Presidente da Caixa (fls. 29) e homologado pelo Conselho Deliberativo da Instituição aos 31 de agôsto de 1949 (fls. 32).

3. O Presidente da Caixa resolveu posteriormente cancelar o benefício em vista do disposto no decreto-lei n. 7.526, de 7 de maio de 1945. Houve recurso da parte, o qual foi submetido à apreciação do Conselho Deliberativo que não concordou com o cancelamento e procurou apoiar a discrepância em parecer desta Consultoria, junto por cópia, a fls. 47.

5. O Ministério Público do Trabalho opinou pela manutenção do ato de cancelamento do benefício (fls. 53) porém o Conselho Superior de Previdência Social sufragou a tese do Conselho Deliberativo (fls. 57-58).

6. A Caixa impetrou revisão nos têrmos do parágrafo único do art. 12 do decreto-lei n.º 8.738, de 19 de janeiro de 1946 (fls. 60) pedido êsse que se afigurou procedente ao Ministério Público do Trabalho (fls. 74).

7. A decisão do Conselho Superior de Previdência Social foi publicada no *Diário Oficial* de 11 de janeiro de 1951 (fls. 59) e o requerimento de revisão entrou aos 17 de janeiro o que prova de pronto, sua tempestividade.

8. Proferida aquela decisão por unanimidade, como o foi, e sem quebra de jurisprudência o pedido só se legitima se tiver sido violada disposição expressa de direito consoante os têrmos do invocado dispositivo legal: entrelaça-se a preliminar com o mérito.

9. Lei regedora do direito à pensão é a vigente ao tempo da morte do associado.

10. No caso em aprêço o óbito do segurado ocorreu aos 20 de agôsto de 1948, vale dizer sob o império do decreto-lei 7.526, de 7 de maio de 1945, cujo art. 14 dispõe: "Para os efeitos da previdência e da assistência social, consideram-se dependentes do segurado, na ordem em que vão enumerados: *c*) os irmãos menores de 18 anos ou inválidos e as irmãs solteiras menores de 21 anos ou inválidas".

11. Como se vê, no regime do citado diploma, consideram-se dependentes as irmãs solteiras, que contarem menos de 21 anos de idade ao tempo em que perece o associado, ou sejam inválidas. De invalidez não há cogitar, no caso eis que nem alegada foi.

12. A aplicabilidade da mencionada norma ao caso *de quo agitur* não comporta dúvidas após o conhecido pronunciamento do Doutor Consultor Geral da República.

13. Ressalta à evidência assim, que a decisão que concedeu benefício no caso em exame foi proferida contra a disposição expressa da lei disciplinadora da matéria.

14. Um dos requisitos para validade do ato administrativo, como para a do jurídico em geral, é a sua conformidade com a lei.

15. Ato praticado contra a determinação legal é ato nulo.

16. O Conselho Superior de Previdência Social chegou à conclusão da validade do ato que concedeu a pensão fundado em motivos que, *data venia*, não se afiguram aceitáveis.

17. Em verdade, a primeira das causas daquela decisão está assim posta: "Considerando que os dispositivos do decreto-lei 7.526, em o qual se baseou o recorrente, só se tornaram aplicáveis após a publicação do despacho ministerial em outubro de 1948" (fls. 57). É manifesto o desacêrto da afirmativa. A aplicação das leis não depende de despachos ministeriais, elas tiram de si mesmas sua fôrça.

18. Êsse equívoco gerou a segunda determinante da decisão, a qual ficou assim redigida: "Considerando que, em tais circunstâncias a pensão foi concedida às beneficiárias com apoio no decreto 20.465, de 1 de outubro de 1931, o qual não estabeleceu limite de idade para as irmãs solteiras. Outro engano. O dispotivo do citado decreto pelo qual às irmãs do associado falecido era assegurada pensão qualquer que fôsse a idade delas por ocasião da morte do irmão, ficou revogado pelo preceito da lei posterior que fixou limite de idade para aquisição do direito ao benefício.

19. Igualmente desvalioso é o terceiro e último fundamento da decisão, o qual é do seguinte teor: "Considerando que não pode o direito das pensionistas vir a sofrer os efeitos de uma lei posterior, pois tal norma viria de encontro aos princípios jurídicos que norteiam o seguro social". Nova falha. A pretensão das requerentes havia de ser examinada à luz da lei vigente, ao tempo em que decorreu o óbito do associado e essa lei era o decreto 7.526, de 1945. Não houve aplicação de lei posterior ao caso.

20. E' bem de ver que as razões do julgamento do Conselho Superior de Previdência Social não convencem, e, antes, revelam sua contradição com as normas reguladoras do caso.

21. O parecer do ilustrado Consultor Jurídico, o qual se encontra, por cópia, a fls. 47, não apóia a conclusão a que chegou o Conselho Superior de Previdência Social.

22. No mencionado parecer, concernente à aplicação do Regulamento 26.778, de 1949, escreveu com a habitual clareza o ilustre titular desta Consultoria: "No regime constitucional vigente, a lei não pode ter efeito retroativo para prejudicar o direito ad-

quirido ou o ato jurídico perfeito (Const., art. 141, § 3.º), pelo que a pensão regularmente concedida não poderia ser afetada por dispositivo posterior que haja alterado as condições da concessão dêsse benefício. Tal dispositivo deve agir apenas para o futuro e não retroagir em seus efeitos. Aliás, o próprio Regulamento aprovado pelo decreto 26.778, de 14 de junho de 1949, deixa claro, no seu art. 71, que seus efeitos sòmente alcançam os benefícios requeridos ou concedidos após a vigência da lei regulamentada, a de n.º 593, de 26 de agôsto de 1948".

23. Estão absolutamente certos os conceitos acima transcritos; mas não menos exato é que nenhuma aplicação têm à hipótese ora considerada: a lei a aplicar ao caso presente é o decreto-lei 7.526, de 1945, eis que o óbito do associado ocorreu em 1948, conforme já se assinalou; trata-se, pois, de aplicação de lei muito anterior à morte do associado, o pedido de pensão só poderia ser examinado à luz dessa lei já vigente desde 1945; não há falar em aplicação retroativa da lei, que, já se notou, não dependia de ato administrativo algum para ser aplicada.

24. Por todos êsses motivos parecenos que deve ser conhecido o pedido de revisão e a êle dado provimento para o fim de, em obediência ao disposto no decreto-lei n.º 7.526, de 1945, ser declarado que as requerentes não têm direito à pensão porque já contavam mais de vinte e um anos de idade por ocasião da morte do irmão, ocorrida aos 20 de agôsto de 1948. — Em 1 de setembro de 1951. — *Alfredo E. da Rocha Leão,* Consultor Jurídico Substituto.

*

1. Concluindo o parecer n.º 5.053, escrevemos: "Por todos êsses motivos parece-nos que deve ser conhecido o pedido de revisão, e a êle dado provimento para o fim de, em obediência ao disposto no decreto-lei 7.526, de 1945, ser declarado que as requerentes não têm direito a pensão porque já contavam mais de vinte e um anos de idade por ocasião da morte do irmão, ocorrida aos 20 de agôsto de 1948" (fls. 90-91).

2. Volta agora o processo para reexaminá-lo tendo em vista decisão proferida pelo Juízo dos Feitos da Fazenda Pública nos autos de mandado de segurança, impetrado por Ruth Pereira Freire contra a Caixa de Aposentadoria e Pensões da Leopoldina Railway.

3. Trata-se de um mandado de segurança concedido pelo juiz substituto em exercício no mencionado juízo, remédio êsse impetrado porque a pensão concedida à impetrante foi cancelada pela instituição de previdência que para isso alegou que "não foi observada na concessão do benefício o limite de idade estabelecido no art. 14, alíneas A e C, referente às filhas e irmãos solteiras do segurado". No referido julgado, seu prolator asseverou: *a*) que houve diversidade de interpretação do decreto-lei n.º 7.526, no âmbito administrativo; *b*) que "a pensão deixada por Paulino Amaro Pereira em favor de sua filha foi concedida não só em razão da idade, mas também porque exercitava tarefa restrita aos afazeres domésticos o que faz presumir o estado constante de dependência completa em relação ao segurado; *c*) que "haveria evidente disparidade, ferindo a Constituição em seu art. 141, § 3.º, se se estabelecesse melhor tratamento para o dependente estranho, que à filha do segurado, sobretudo quando a família está sob a proteção do Estado, e o progenitor tem a obrigação legal de alimentar o descendente art. 307 do Código Civil. Se se assegura ao contribuinte a faculdade de inscrever como beneficiário filha, irmã, viúva ou desquitada é porque o limite de idade é secundário (art. 34, § 4.º, do decreto 26.778); *d*) que "não é possível a revogação em base de conveniência da Caixa, deslocando sentido do art. 14, § 3.º, do decreto 7.526, para a alínea *a*, do mesmo artigo que prevê o limite da presunção de dependência (vide art. 34 do decreto 26.778)". Êsses, em resumo,

os motivos que levaram à concessão da segurança pleiteada.

4. Inicialmente convém lembrar que uma simples interpretação do texto legal por uma decisão de primeira instância, que talvez nem passe em julgado, não tem fôrça obrigatória para outros casos submetidos à apreciação das autoridades administrativas. Apreciando os efeitos de um julgado do egrégio Supremo Tribunal Federal na ação administrativa o ilustre titular desta Consultoria Jurídica já teve ocasião de ponderar que "Respeitável, embora, por todos os títulos, a opinião vencedora da lavra de um dos mais eminentes magistrados brasileiros, nem por isso julgamos que deva a Administração, por fôrça só do que aí se decidiu, anular autos de infração lavrados na inteira conformidade de texto legal vigente. E não será demais que, em abono do que afirmamos invoquemos a própria lição do egrégio Supremo Tribunal: "Um acórdão isolado, com votos, vencidos, embora da Côrte Suprema, não firma jurisprudência" (*Brasil Acórdão*, jurisprudência, Distrito Federal, 10 de março de 1934, *in "Revista de Direito"*, vol. 115, pág. 422). Uma decisão não pode ser considerada jurisprudência (*Brasil - Acórdão*, jurisprudência, Distrito Federal, 2 de dezembro de 1924, *Revista do Supremo Tribunal;* vol. 78, pág. 143). Portanto, se uma decisão isolada não constitui jurisprudência não terá, igualmente, fôrça para que se imponha com diretriz a ser seguida, obrigatòriamente, pela Administração pública. De oportunidade, também, para o caso, é a lição do eminente Ministro Eduardo Espínola: "Não há que confundir a *interpretação judiciária* emanada do Juiz ou Tribunal, pronunciando o sentido e o conteúdo da norma jurídica para a aplicar ou deixar de aplicar à controvérsia submetida ao seu julgamento, interpretação prática e concreta com a virtude de ter aplicação efetiva no caso em debate, tornando-se obrigatória para êle e para as partes litigantes, e a *jurisprudência* que se reputa *interpretação usual, usus fori* e é formada pelo conjunto de decisões de qualquer instância, desde que definitiva, encerrando mais ou menos concordantes, o entendimento da norma jurídica" (*Tratado de Direito Civil Brasileiro*, vol. III; *Da Interpretação e da Aplicação do Direito Objetivo*, pág. 121). Consequentemente para orientação mais firme da conduta administrativa, na apreciação dos autos de infração lavrados segundo o texto do art. 629 da Consolidação das Leis do Trabalho, conviria que outros pronunciamentos judiciários fôssem aguardados, de modo a formarem jurisprudência, tal como definida pelo eminente Ministro Espínola e cujo entendimento prevaleceria e impor-se-ia à Administração pública (*Parecer* n.º 4.115). No caso em aprêço, sem embargo dos reconhecidos dotes do ilustrado prolator da sentença supra-mencionada, cuidamos que seus fundamentos não devem ser aceitos sem maior exame.

6. Deixando de lado o fato da dependência econômica do *caso sub-judice*, bem como a circunstância de se tratar de pensão a filho do associado falecido, postos em evidência no julgado, cumpre focalizar as questões de direito.

7. A diversidade de interpretação da norma legal no âmbito administrativo não afeta de modo algum o império da lei; poderá, sim, evidenciar a boa-fé dos que retiraram proveitos do mau entendimento da lei.

8. Não deve o aplicador do decreto-lei n.º 7.526, de 7 de maio de 1945, seja êle funcionário da Administração ou do Poder Judiciário, atribuir pensão à filha ou à irmã do associado falecido quando por ocasião do óbito já ela contava mais de vinte e um anos de idade, pois consoante o citado diploma a pensão só é atribuída às "filhas solteiras, de qualquer condição, se menores de 21 anos ou inválidas" (art. 14, letra *a*) e às "irmãs solteiras, menores de 21 anos ou inválidas" (art. 14 letra *c*).

9. E' certo que o mencionado decreto-lei faculta ao associado, em falta de beneficiários dos relacionados na letra

a, do art. 14, indicar para receber a pensão "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" (art. 14, § 3.º).

10. Como se vê, ao passo que o direito da filha e da irmã à pensão está subordinado à condição de ser ela inválida ou menor ao tempo do óbito do associado, o requisito da menoridade não limita o direito da "pessoa designada".

11. Poderá parecer errôneo, injusto o critério legal.

12. Mas ao julgador, seja êle pertencente ao Poder Judiciário ou ao Executivo, não cabe julgar a lei, mas julgar de acôrdo com a lei.

13. Se a lei não corresponde ao interêsse social, compete ao Poder Legislativo, e só a êle, modificá-la.

14. A invasão de atribuições de um Poder por outro se aparentemente conduz a bom resultado no caso concreto, gera a desordem jurídica, mal muito maior que o possível sacrifício do interêsse individual, porque encerra o sacrifício da coletividade.

15. Não nos parece, assim, que nossa alguém deixar de aplicar o preceito legal, sob pretexto de que é injusto.

16. Releva notar por fim que quando um ato administrativo é praticado contra a disposição expressa de lei êle é nulo; não há então que cogitar de revogação do ato, no sentido restrito de revogação por motivo de conveniência; trata-se de declarar a nulidade do ato.

17. E com relação aos atos nulos a Administração pública tem capacidade de rescindir suas próprias decisões, conforme ainda recentemente afirmou o ilustre Consultor Geral da República em longo e fundamentado parecer, publicado no *Diário Oficial* de 30 de agôsto de 1951.

18. Por êsses motivos cuidamos que, embora proclamando o alto valor da decisão judicial invocada, não é de se conceder benefício contra disposição expressa de lei, nem cabe ao aplicador julgar a lei, mas apenas de acôrdo com ela; claro é que sempre que o caso concreto tiver sido objeto de decisão transitada em julgado, a determinação desta há de ser obedecida na esfera administrativa. — Em 18 de outubro de 1951. — *Alfredo E. da Rocha Leão*, Consultor Jurídico Substituto. — Despacho: Como parece ao Ministério Público da Justiça do Trabalho (fls. 74-6) e ao Senhor Consultor Jurídico (fls. 86-91 e fls. 93-99) — Em 20 de dezembro de 1951. — *José de Segadas Viana.*