FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CONCURSO — LIMITE DE IDADE

— Não é lícito fixar, em instruções, limite de idade para a inscrição em concurso; somente a lei pode estabelecê-lo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ivan de Carvalho *versus* Estado da Guanabara
Recurso extraordinário nº 73.544 — Relator: Sr. Ministro
OSWALDO TRIGUEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 15 de maio de 1973. *Luiz Gallotti,* Presidente. *Oswaldo Trigueiro,* Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Trata-se de recurso extraordinário interposto por Ivan de Carvalho, contra a seguinte decisão:

"Concurso público. Limite de idade. Não ofende ao princípio constitucional da acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros "que preencham os requisitos estabelecidos em lei", os limites de idade constantes das instruções de concurso dentro da força de delegação de

poderes outorgada por decreto geral, que tem a mesma normatividade da lei, não incidindo na censura da *Súmula* 14, do Supremo Tribunal Federal.

Embargos rejeitados.

Vistos, relatados e discutidos estes autos dos Embargos de Nulidade e Infringentes na AC nº 66.091, em que é embargante Ivan de Carvalho e embargado o Estado da Guanabara:

Acordam os Juízes do Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, por unanimidade de votos, em rejeitar os embargos, sendo antes rejeitada preliminar de carência de ação, contra os votos do Relator e do Des. Amilcar Laurindo. Custas, *ex lege*.

Embargos de nulidade e infringentes contra o acórdão de fls. 87-87-v., da Segunda Câmara Cível, que, por maioria, confirmou a sentença de primeira instância de fls. 48-50, que julgara improcedente ação proposta pelo ora embargante contra o ora embargado, com a finalidade de obter a declaração de inexistência de qualquer razão para obstar a sua inscrição em concurso para o cargo de Fiscal de Rendas, cujas provas, aliás, fez logrando habilitação em razão de liminar em mandado de segurança, que veio posteriormente a ser declarado caduco. Pretendia ainda que fosse considerado nomeado desde 26.6.65, empossado e em exercício, porque nessa data outros de classificação inferior à sua foram nomeados. Foi voto vencido o Des. Ivan Lopes Ribeiro que dava provimento para julgar procedente a ação, com argumento de que a autoridade administrativa não pode estabelecer idade para concurso a cargo público, o que só pode fazer a lei, a qual, por sua vez, não pode delegar essa função à autoridade administrativa (fls. 88). Na base desse voto vencido e com invocação da *Súmula* 14 do Supremo Tribunal Federal foram manifestados embargos.

O ora embargante, quando da abertura do concurso, requereu mandado de segurança na 3ª Vara da Fazenda Estadual, visando a sua inscrição sem a exigência do limite máximo de 30 anos incompletos, estabelecido na instrução do concurso. Obteve liminar para possibilitar a feitura das provas. Por força dessa liminar, fez as provas e até logrou habilitação. Não deu, porém, andamento ao mandado de segurança que ficou paralisado em cartório. O juiz, decorridos mais de três meses, proferiu decisão decretando a caducidade da medida liminar e o arquivamento do processo. Essa decisão é de 13.6.64 (fls. 9-v., item 4). Depois disso, quando a liminar já estava cassada e o mandado de segurança arquivado, foi publicado o resultado do concurso no *Diário Oficial*, de 23.4.65, dele constando a classificação do ora embargante no 131º lugar (fls. 11). Esse concurso foi homologado em 7.5.65 (*Diário Oficial*, fls. 13). O relator considerou, no que foi acompanhado pelo Des. Amílcar Laurindo, que cassada a liminar antes do final do concurso e até indeferindo o mandado de segurança, pelo arquivamento do pedido, estava o ora embargante afastado do concurso, de modo que seu nome sequer poderia constar da lista posterior dos habilitados, não tendo sido, de direito, o seu nome homologado entre os aprovados. Vale dizer que não podia pleitear a nomeação, pois, juridicamente, não fizera o concurso, malgrado tivesse se submetido a provas, porque estas não têm valor a seu respeito, por se desconstituírem, como afirmou a sentença, esses atos pela negativa da segurança, face à sentença que mandou arquivar o próprio mandado de segurança, sem recurso da parte. E, tudo isso ocorreu como vimos, antes da publicação do resultado do concurso e sua homologação. É certo que houve excesso na decisão do juiz, mandando arquivar o processo, pois que a conseqüência legal da

falta de andamento do processo, por culpa do requerente, por mais de três meses, é, apenas, a caducidade da medida liminar (art. 2º da Lei nº 4.348, de 26.6.64) e não o arquivamento do processo, que importa no indeferimento da segurança. Mas, a parte, o ora embargante, não recorreu dessa decisão. A maioria, porém, achou que não tendo sido o mandado de segurança julgado no mérito, com a negativa da existência do direito, a parte podia pleitear através de ação ordinária (art. 15 da Lei nº 1.533, de 1951), como fez, valendo-se, então, dos fatos que não podem ser negados, qual sejam as provas a que se submeteu e logrou aprovação. Partindo daí e examinando a questão nos limites do voto vencido, por unanimidade rejeitaram-se os embargos, pois que o princípio constitucional da acessibilidade de todos os brasileiros aos cargos públicos está subordinado ao preenchimento de requisitos estabelecidos em lei, nos termos da própria Constituição. Daí poder a lei exigir condições apropriadas para o bom desempenho da função pública de que se trata, estabelecendo condições para o concurso, entre as quais se inclui a de idade. O que se exige é que isto seja uma norma geral para todos os candidatos, com resguardo da moralidade do serviço público, que deve ser isento de favoritismos. A lei a que se refere a Constituição é a norma jurídica geral, de execução dos princípios e autorizações da Constituição. É o poder estatutário de execução imediata da Constituição, sendo indiferente o órgão de que emane, no conhecido conceito de Kelsen, e a isso corresponde o decreto de caráter geral. A complexidade atual da Administração Pública tem levado as permissões de delegação de poderes, autorizadas já agora pela Constituição. Na espécie, o Decreto estadual nº 557, de 4.9.61, que deu Regimento à Escola de Serviços Públicos do Estado da Guanabara, órgão criado pela Lei nº 19 de 24.10.60, para, entre outras coisas, selecionar os servidores da Administração estadual, autorizou-a a expedir instruções para o concurso (art. 25, XVI, do citado Decreto nº 557), o que vale dizer, fixar condições de sexo, idade, capacidade e etc. Isso se fez, no caso, como se vê da Ordem de Serviço nº 42, de 31.1.64, que baixou instruções destinadas a regular o concurso para o provimento de Fiscal de Rendas de que se trata (fls. 15). Não ocorre, assim, a censura da *Súmula* 14, do Supremo Tribunal Federal. Daí a rejeição dos embargos.

Rio de Janeiro, 20 de agosto de 1970. *Mauro Gouvêa Coelho,* Presidente e Relator. *Basileu Ribeiro Filho,* vencido quanto à preliminar." (fls. 113 a 115-v.)

Arrima-se o recurso nas alíneas *a, c* e *d,* do inc. III, do art. 119, da Lei Magna, sob invocação de ofensa ao disposto no art. 97, do referido diploma, e dissídio com a *Súmula* 14 (fls. 117 a 120). Admitido pelo despacho de fls. 156, calcado no parecer de fls. 145-151, tramitou regularmente (*ver* fls. 158-161, 163 a 173 e 175).

Nesta Corte, a Procuradoria-Geral da República emitiu o seguinte parecer:

"Concurso público. Limite de idade fixado nas respectivas instruções, segundo a autorização da lei local."

1. Mais uma vez em discussão a controvérsia sobre a fixação do limite de idade para concurso a cargo público. O v. acórdão recorrido (fls.113) teve em conta a legalidade da exigência, posto que foi estabelecido nas instruções do concurso, tal qual como expressamente autorizava a Lei nº 55/61.

2. Todavia, o recorrente insiste em que houve discordância para com a *Súmula* 14, mais porque a invocada Lei 557 padeceria de vício, dado que encerrava delegação de poderes vedada constitucionalmente (fls. 117).

3. A par das proficientes contra-razões de fls. 163, estamos em que o caso não se subsume ao enunciado na *Súmula* 14, porquanto, como demonstrado pelo recorrido, vários são os acórdãos desse Excelso Pretório, na interpretação de que, quando autorizada em lei, a limitação de idade para concurso público bem pode ser fixada nas respectivas instruções.

4. Por outro lado, no que diga respeito aos vícios da lei aplicada pelo acórdão, o recurso desmerece consideração, dado enfocar matéria não prequestionada.

5. Isto posto, o parecer é contrário ao provimento do recurso, se acaso conhecido.

Brasília, 16 de julho de 1972. *José Fernandes Dantas,* Procurador da República.

Aprovado: *Oscar Corrêa Pina,* Procurador-Geral da República, substituto" (fls. 181-182).

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): Conforme ficou explicitado na emenda da decisão recorrida, "Não ofende ao princípio constitucional da acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, os limites de idade constantes das instruções de concurso dentro da força de delegação de poderes outorgada por decreto geral, que tem a mesma normatividade da lei, não incidindo na censura da *Súmula* 14, do Supremo Tribunal Federal" (fls. 113).

No caso, o Diretor da Escola de Serviço Público do Estado da Guanabara, em Instrução Especial destinada a regular o concurso para provimento de cargos de Fiscal de Rendas do Estado da Guanabara, estabeleceu a condição de idade "até 30 anos incompletos na data da abertura das inscrições" (fls 15). O respeitável aresto seguiu a orientação segundo a qual compete à Administração Pública estabelecer, mediante norma legal, *latu sensu,* as condições e requisitos de admissão de candidatos a concurso, visando resguardar o interesse público. Podemos fixar condições atinentes a idade, sexo, condições físicas, títulos científicos, etc., conforme o cargo, desde que haja tratamento igual para todos os candidatos. Trata-se, assim, de limitação em razão de idade, estabelecida em Instrução baixada pelo órgão encarregado de realizar o concurso, em virtude de autorização decorrente de lei (Lei nº 557, de 4.9.61). Aliás, anteriormente, a Lei nº 880, de 17.11.56 (Estatuto dos Funcionários Públicos) permitia a fixação de condições por lei ou regulamento (fls. 166). O Executivo, ao baixar as instruções do concurso, atuou em caráter complementar, sem ofensa ao princípio constitucional inserto no art. 184, da Constituição Federal de 1946, ou seja do direito de acesso aos cargos públicos a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei. Também não infringiu o princípio constitucional proibitivo da delegação de atribuições (art. 36, § 2º, da Constituição Federal de 1946), que não guarda caráter absoluto. Do contrário, em relação ao preenchimento dos cargos públicos, teríamos uma infinidade de leis casuísticas, a estabelecer condições de idade, sexo, etc., etc., que podem variar conforme a natureza do serviço. Ter-se-ia, então, embaraço insuperável no preenchimento dos cargos públicos. A meu ver, a Administração Pública pode estabelecer limite de idade, mediante regulamento, desde que não o faça de modo abusivo ou com violação de norma legal. A rigor, a vedação constitucional alcança tão-somente as funções próprias de cada Poder. A especificação ou complementação da lei através do regulamento é, não há dúvida, atribuição da competência do Executivo.

Em resumo, a fixação do limite de idade, no caso presente, não afetou princípio

constitucional, nem tampouco norma inserida em lei ordinária. Assim sendo, também não se configura divergência com o exato alcance da *Súmula* 14, *verbis*:

"Não é admissível, por ato administrativo, restringir, em razão da idade, inscrição em concurso para cargo público."

Quer me parecer que a *Súmula* alcança hipóteses em que a fixação da idade destoa da lei, ou resulta de certos atos administrativos como sejam portaria e edital. Enfim, não me parece configurado o dissídio de julgados, nos termos da *Súmula* 291.

Quero ressaltar que o recurso apenas invoca divergência com a *Súmula* 14 e com os acórdãos que deram margem à sua edição. O eminente advogado, em memorial que encaminhou, e, agora, da tribuna, fez menção a julgados recentes desta Corte, um relatado pelo eminente Ministro Adalício Nogueira e outro pelo Ministro Xavier de Albuquerque. A rigor, eu não estava obrigado a examinar qualquer um deles, dada a inoportunidade da sua invocação. Todavia, ressalta que, no caso de que foi relator o Sr. Ministro Adalício Nogueira, a ementa é a seguinte:

"Concurso para provimento de cargo isolado de Julgador, do Quadro da Secretaria da Fazenda de São Paulo. A *lei* não exige a idade mínima de 25 anos para ingresso no mesmo. Ausência de violação da Constituição Federal de 1946 e das leis federais apontadas" (RE nº 372, de 24.4.70, ... R.T.J., 55/251).

Na fundamentação, disse o eminente Ministro:

"Ora, nenhuma lei estadual ou federal preceituou ser pressuposto indispensável ao ingresso no concurso de que se trata, ter o candidato mais de 25 anos de idade. O Departamento Estadual de Administração é que o impôs. Ao revés, o Decreto estadual nº 27.300, de 22.1.57, art. 26, inc. II, determinou que, para o ingresso no aludido concurso, haja o pretendente atingido a idade de 18 anos" (RE nº 50.372, ... R.T.J. 55/252).

Quer dizer, havia um decreto estabelecendo a idade, e o Departamento Estadual impôs, sem edital nenhum, uma idade mais elevada. E acrescentou o Relator:

"Pondere-se que o v. acórdão que concedeu a segurança é de 5.2.62, o que já importa na carência de objeto do presente apelo.

Não conheço do recurso extraordinário" (RE nº 50.372, *R.T.J.* 55/252).

No outro recurso extraordinário, o ... 71.798, julgado pelo Plenário desta Corte, relator o Sr. Ministro Xavier de Albuquerque, o acórdão tomou a seguinte ementa:

"Concurso para o cargo de Técnico de Tributação, do Ministério da Fazenda. Limite de idade imposto no edital de abertura das inscrições. Aplicação da *Súmula* 14.

Recurso conhecido e provido, para restabelecimento da sentença que concedera a segurança" (*R.T.J.* 62/139.)

Realmente, o recurso mereceu acolhida por unanimidade, mas também aí não se cuida de hipótese inteiramente idêntica à presente, tanto assim que, naquela oportunidade, houve ressalva de votos dos que acompanharam o eminente Relator, como a do Sr. Ministro Amaral Santos, que disse:

"Tratando-se de mero edital de convocação de candidatos, não posso compreender que nele se veja qualquer norma legal, por qualquer prisma porque se encare a palavra lei.

Conheço do recurso e lhe dou provimento" (*R.T.J.* 62/144).

Eu também, acompanho o Relator, ressalvei:

"Sr. Presidente, tendo em vista o caso concreto, em que se cuida apenas de edital — um ato de publicidade — e não de regulamento, de instruções baixadas em observância da lei, acompanho o eminente

Relator, conhecendo do recurso e dando-lhe provimento." (*R.T.J.* 62/144).

O Sr. Ministro Luiz Gallotti assim se pronunciou:

"Sr. Presidente, em face da informação do eminente Relator de que o limite de idade constou apenas do edital, profiro em breves palavras o meu voto.

Eu não daria pela inconstitucionalidade do art. 19, § 8º, da Lei 1.711, de 1952, segundo o qual o prazo de validade dos concursos e os limites de idade serão fixados nos regulamentos ou instruções. Não daria porque reconheço, como bem ponderou o eminente Procurador-Geral, que o limite de idade pode variar conforme a natureza do serviço. No caso, porém, não se trata de idade fixada em regulamento ou instruções, mas apenas em edital.

Voto pela ilegalidade do ato, não pela inconstitucionalidade da lei. Conheço do recurso e lhe dou provimento" (*R.T.J.* 62/144).

Assim, a mim parece que não há identidade de situações.

Ademais, o caso apresenta aspecto particular, eis que o recorrente para submeter-se a concurso impetrou mandado de segurança, obtendo inscrição mediante medida liminar. Mas, como observa a sentença que julgou improcedente a presente ação, proposta mais de três anos após o concurso:

"... desde o momento em que foi cassada a liminar com a decretação da caducidade pelo Juiz da 3ª Vara da Fazenda, todos os atos referentes ao dito concurso automaticamente se desconstituíram, como se não tivessem existido. Foi isso o que aconteceu com o autor. Cassada a liminar, a situação retornou à fase de indeferimento da inscrição do autor, por excesso de idade, razão mais do que suficiente para que a Administração não o tivesse reconhecido habilitado à nomeação" (fls. 49).

Ante o exposto e tendo em vista o parecer da Procuradoria-Geral da República, não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 73.544 — GB — Rel., Ministro Djaci Falcão. Recte., Ivan de Carvalho (Adv., César A. Gonçalves Pereira). Recdo., Estado da Guanabara (Adv., Pedro Augusto Guimarães).

Decisão: Pediu vista o Ministro Oswaldo Trigueiro, após o voto do Relator não conhecendo do recurso. Falou, pelo reecorrente, o Dr. José Guilherme Villela.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministro Oswaldo Trigueiro, Djaci Falcão e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Aliomar Baleeiro e Rodrigues Alckmim.

VOTO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): *Data venia* do eminente relator, conheço do recurso de Ivan de Carvalho e lhe dou provimento, pelos jurídicos fundamentos do parecer do ilustre Procurador-Geral da Justiça do Estado da Guanabara, Professor Clóvis Paulo da Rocha (fls. 147), que diz:

"O primeiro recorrente, de fato, alega que a decisão é contrária aos preceitos constitucionais do art. 97 da Constituição de 1969, que corresponde aos arts. 95 e 184, respectivamente, das Constituições de 1946 e 1967, os quais determinam que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, "observados os requisitos que a lei estabelecer". Assim, somente a lei pode impor restrição em razão da idade, enquanto que, na espécie, tais limitações em razão de idade foram impostas em instruções de concurso, baixadas pelas ESPEG (órgão encarregado de realizar o

concurso), em virtude de delegação constante da lei. Essa delegação também ofende o preceito do art. 36, § 2º, da Constituição Federal de 1946, que vedava a delegação.

O v. acórdão recorrido sustentou a tese oposta de que é lícita a fixação da idade em instruções para o concurso e a própria delegação.

O Colendo Supremo Tribunal Federal já decidiu, em hipóteses semelhantes, que não é lícito fixar limite de idade nas instruções de concurso e que só a lei o pode fazer, não sendo admissível a delegação que ofende a Constituição, como se pode verificar da *Súmula* 14 e dos v. acórdãos que serviram de base à referida *Súmula*, como sejam o RE nº 48.031, de São Paulo, do qual foi relator o Ex.mo Sr. Ministro Ribeiro da Costa; o RE nº 48.228, de São Paulo, sendo relator, também, o Ministro Ribeiro da Costa, ambos transcritos no livro *Referências da Súmula do Supremo Tribunal Federal*, de Jardel Noronha e Odaléa Martins, v. I, p. 158-169).
art. 58.

Acresce notar que o próprio Tribunal Pleno do eg. Tribunal de Justiça da Guanabara, posteriormente no julgado objeto do presente recurso extraordinário, considerou inconstitucional a lei que delegava poderes à ESPEG para fixar requisitos. É a seguinte a ementa desse v. acórdão:

"Concurso para admissão a cargo público. Instruções. Nelas não pode ser fixado o limite de idade. Constituição Federal, art. 184. Constituição Estadual, art. 58.

Impossibilidade da delegação de poderes frente ao art. 36, § 2º, da Carta Magna Federal.

Inconstitucionalidade da Lei nº 557, estadual, de 4.9.61, naquilo que contraria disposições das Constituições Federal e do Estado da Guanabara" (*R. J.* do T. J. da GB, 23/153, 1970).

Foi com base nessa Lei nº 557, de 4.9.61, declarada inconstitucional, que o v. acórdão recorrido, considerando-a legítima e constitucional, negou o direito ao recorrente.

Aliás, quando exercíamos a Procuradoria perante a 8ª Câmara Cível, tivemos ocasião de nos pronunciar sempre contra a possibilidade das instruções limitarem a idade e, também, a impossibilidade da delegação.

Parece-nos que deve ser admitido o recurso extraordinário do 1º recorrente, porque o recorrente argúi que a decisão contraria a Constituição, como têm sustentado as deecisões invocadas, não como dissídio jurisprudencial, mas como interpretação de que a tese do v. acórdão é contrária à própria Constituição."

Acresce que, além de não haver lei ou regulamento que fixasse em 30 anos o limite de idade para ingresso em qualquer correira do serviço público da Guanabara, estava em vigor, à época do concurso, a Lei nº 53/47 que, em seu art. 1º, estabelecia, para o provimento inicial em cargo público da antiga Prefeitura do Distrito Federal, idade mínima de 18 e o limite máximo de 40 anos.

De par com a contrariedade aos princípios constitucionais invocados, parece-me perfeitamente caracterizada a discordância do julgado com a *Súmula* 14, segundo a qual não é possível, por ato administrativo, restringir, em razão de idade, inscrição em concurso para cargo público.

EXTRATO DA ATA

RE nº 73.544 — GB — Rel., Ministro Djaci Falcão. Recte., Ivan de Carvalho (Adv., César A. Gonçalves Pereira). Recdo., Estado da Guanabara (Adv., Pedro Augusto Guimarães).

Decisão: Pediu vista o Ministro Luiz Gallotti, após os votos do Relator não co-

nhecendo do recurso e do Ministro Oswaldo Trigueiro conhecendo do recurso e dando-lhe provimento. Estiveram ausentes ao relatório os Ministros Aliomar Baleeiro e Rodrigues Alckmim.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Rodrigues Alckmim, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Presidente): Estou em que o conhecimento do recurso se impõe, com apoio na invocada alínea *d*, em face da *Súmula* 14 e dos acórdãos que lhe serviram de base, além do decidido nos RE nº 68.562 e 73.202.

Conhecido o recurso, e passando ao julgamento da causa (*Súmula* 456), a fim de dar-lhe a solução mais justa, peço vênia ao eminente Ministro Djaci Falcão para, sem embargo dos respeitáveis fundamentos em que se baseia o seu brilhante voto, concluir com o eminente Ministro Oswaldo Trigueiro, tendo em vista:

a) a Lei nº 53, de 1947, vigente à época do concurso e segundo a qual o provimento inicial em cargo público estava sujeito ao limite máximo de 40 anos de idade (art. 1º);

b) o fato de haver o recorrente prestado concurso, por efeito da liminar que em mandado de segurança lhe foi concedida (embora depois cassada), e ter sido classificado.

Conheço do recurso e dou-lhe provimento.

VOTO SOBRE O MÉRITO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): Sr. Presidente, no mérito, nego provimento ao recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 73.544 — GB — Rel., Ministro Djaci Falcão, Recte., Ivan de Carvalho (Adv., Cesar A. Gonçalves Pereira). Recdo., Estado da Guanabara (Adv., Pedro Augusto Guimarães).

Decisão: Conhecido e provido, contra o voto do Ministro Djaci Falcão.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Rodrigues Alckmim, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.