

Exame psicotécnico. Natureza e condições de legitimidade

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO *

1. Nem sempre os agentes administrativos tiveram uma certa garantia de estabilidade no exercício da função pública. Como os órgãos administrativos eram fortemente ligados ao sistema político, ingressavam no serviço público, a título de compensação, aqueles indivíduos que tinham colaborado com determinado partido.

A precariedade, pois, da situação jurídica do funcionário público resultava da própria alternância de poder. *Marcelo Caetano* destaca, a propósito, que nos Estados Unidos “ a vitória de um partido implicava a expulsão dos adversários dos lugares públicos para que houvessem sido nomeados pelo partido vencido, a fim de os vencedores poderem dispor desses lugares em benefício dos seus amigos: era o *spoil system* - as funções públicas constituíam os despojos da batalha eleitoral que, por direito, pertenciam à facção vitoriosa.” (*Princípios Fundamentais de Direito Administrativo*, 1977, p. 362).

Na Europa, a mentalidade era diferente, e era notória a tradição de devoção à função pública, e, por conseguinte, de certo nível de estabilidade. O Estado liberal acabou por ser pressionado por essa posição, em ordem a dissociar os funcionários públicos da categoria dos agentes do governo, conferindo-lhes, através de normas próprias, certos direitos e obrigações em instrumento normativo de caráter permanente. “ *A tais agentes deveria corresponder uma estabilidade, um estado definido numa lei que seria o respectivo Estatuto*”, finaliza *Marcelo Caetano* (*ob. cit.*, p. 363).

O aperfeiçoamento se completou quando foram apartados os cargos públicos de provimento efetivo, de funções nitidamente administrativas, dos de provimento em comissão, que, embora também destinados às funções de administração, trariam um cunho mais específico por terem como pressuposto relação *intuitu personae* entre o agente nomeante e o nomeado, o que, logicamente, não podia simplesmente afastar, algumas vezes, uma certa conotação política.

2. Entretanto, fosse qual fosse a natureza do cargo administrativo, interessava ao Estado que seus titulares - os funcionários públicos - não fossem descriteriosamente guindados ao seu exercício, mas sim através da aferição de certos elementos subjetivos e objetivos, que demonstrassem que o aspirante ao cargo atenderia os reclamos da Administração para a consecução de seus fins.

Em virtude dessa circunstância, os estatutos funcionais passaram a relacionar as condições a serem preenchidas pelos pretendentes ao exercício da função públi-

ca, condições essas que constituem hoje o que se denomina de *requisitos* de acesso aos cargos públicos. Se tais requisitos não podem afrontar certos postulados de nível constitucional, como, por exemplo, o princípio da isonomia, são, todavia, suscetíveis de serem invocados para a obtenção da maior compatibilidade entre o funcionário e a função que vier a exercer quando na titularidade de seu cargo.

Certa, assim, a observação de *Hely Lopes Meirelles* de que “a jurisprudência tem admitido como válidas exigências que, à primeira vista, pareceriam atentatórias ao princípio da isonomia, tais como as que limitam a acessibilidade a certos cargos em razão da idade, sexo, categoria profissional, condições mínimas de capacidade física e mental e outros requisitos de adequação ao cargo” (*Direito Administrativo Brasileiro*, 1989, p. 373/4).

Dentre os vários requisitos, interessa-nos, para o presente trabalho, o relativo à capacidade mental do candidato, entendida esta como o conjunto de elementos psíquicos que permitem averiguar se o candidato ao cargo vai ou não desempenhar a contento as funções que lhe forem atribuídas, em benefício da Administração e da própria coletividade.

3. Cabe, em primeiro lugar, encontrar o suporte para a criação desse requisito. A Constituição Federal estabelece, no art. 37, I, que “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei”. Permite o Constituinte que o legislador fixe esses requisitos, levando sempre em consideração, porém, os postulados da isonomia e da impessoalidade (art. 5º., *caput*, e 37, *caput*, C.F.), bem como a necessidade de adequação do funcionário a suas funções.

Com esse respaldo, têm os estatutos funcionais relacionado, entre outros, o requisito da aptidão mental como necessário à investidura nos cargos públicos. O Estatuto federal refere-se à aptidão física e mental (art. 5º., VI, Lei nº. 8.112, de 11.12.90). O Estatuto do Estado do Rio de Janeiro insere no concurso público o objetivo de avaliar “o desempenho das atividades do cargo, inclusive condições psicológicas, mediante estágio experimental” (art. 2º., parágrafo 1º., nº. 3, Decr.-Lei nº 220, de 18.07.75).

Essa avaliação tem sido normalmente obtida através do exame psicotécnico, que, por sua complexidade, tem acarretado uma série de resistências, impugnações e litígios da parte daqueles que vêem frustrada a sua pretensão de ingresso no serviço público.

4. Exame psicotécnico é o meio de que se vale o Estado para verificar a aptidão mental do candidato a cargo público, bem como as características psicológicas reclamadas pela natureza das funções a serem exercidas.

A natureza jurídica do exame psicotécnico é a de instrumento de aferição das condições psicológicas do administrado pretendente à investidura. Normalmente, é realizado em momento próximo ao concurso público, ou até mesmo constitui etapa desse procedimento, tudo na forma como houver sido previsto no regulamento do concurso, ou na disciplina pertinente à investidura.

O objeto consiste na verificação da existência do requisito exigido para o cargo, relativo à idoneidade mental do candidato. Exigindo a lei a presença da aptidão

mental, vai o exame psicotécnico ter por objeto a presença, ou não, do que é imposto na norma como *conditio* para a ocupação do cargo.

5. É legítima a previsão do exame psicotécnico, porque através dele pode o Estado conhecer as condições psíquicas do candidato. Nesse sentido, decidiu o E. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Relator o Des. *Sampaio Peres* (2ª Câm. Cív., Ap. nº. 37.686, 23.9.85): “*Em concurso público, eficaz ou não, o exame de aptidão psíquica, que se pode chamar psicológico ou psicotécnico, não afronta a lei, quer realizado antes ou depois das provas intelectuais. E pode ser eliminatório. A Administração Pública é que modela essa conveniência, campo em que o Judiciário não pode adentrar.*”

O S.T.J. também já teve, por mais de uma vez, a oportunidade de considerar a legitimidade do referido exame. Em acórdão de sua 1ª Turma, Relator o Min. *Gerardo Sobral* (RMS nº. 588-RN, publ. 08.04.91), ficou decidido: “*Cabe à Administração regulamentar o concurso que se dispõe a fazer atenta à oportunidade de condições iguais para os concorrentes, de molde a evitar favoritismo, tanto que sem razão o candidato que, após a prestação de provas, sendo reprovado numa delas, se insurge quanto a esta. É legítima a exigência de exame psicotécnico para Agente de Polícia*” (grifo nosso).

6. Não obstante, é preciso que no Estatuto funcional relativo ao cargo se imponha a aferição das condições psíquicas do candidato. Note-se, contudo, que a lei não precisa prever o exame psicotécnico, como erroneamente entenderam alguns julgados, embora possa prevê-lo. O que se exige é que a lei assinale como requisito de investidura ou de ocupação do cargo a aptidão psíquica. Esta é que constitui o requisito *material*, e, por isso, exigível na lei; o exame psicotécnico é o *instrumento formal* para a avaliação do requisito material, ou seja, as condições psíquicas do aspirante ao cargo. Esse é o sentido que se deve emprestar quando, impropriamente, se afirma que o psicotécnico deve ter previsão legal.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, a propósito do assunto, assim deixou definido: “*Concurso Público. Carreira Policial. Requisitos do Exame Psicotécnico. É legal a exigência do exame psicotécnico desde que previsto em lei e no regulamento do concurso*” (Ap. nº. 25.799, 1ª. T. Cív., Rel. Des. *Jerônimo de Souza*, reg. 16.10.91). No caso, é a lei que deve contemplar a existência do requisito, e no regulamento do concurso é que se indica o *instrumento formal* de avaliação. A hipótese é diversa daquela em que a lei não contempla a necessidade de proceder-se à avaliação psíquica do candidato ao cargo. Nesse caso, ilegítimo será submeter-se o candidato ao exame psicotécnico; ausente o requisito material, ausente também deverá estar o instrumento de sua formalização.

Essa hipótese foi examinada pelo S.T.F. em mandado de segurança impetrado por candidato ao cargo de Procurador da República, que, depois de aprovado nas provas escritas do concurso, deixou de ser convocado para a inscrição definitiva à vista do resultado da avaliação psicológica. O *writ* foi concedido, a despeito das informações da autoridade coatora, o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, que procurou demonstrar que o exame psicotécnico constava do Regulamento do concurso, baixado, segundo o informante, com base na Lei nº. 1.341/51, que previa a regulação do concurso por instruções gerais e especiais veiculadas por decreto do Presidente da República e portaria do Procurador-Geral.

Decidiu na oportunidade o Pretório Excelso que a citada Lei nº. 1.341/51, a então Lei Orgânica do Ministério Público da União, apenas dizia que o ingresso nos cargos iniciais das carreiras dependeria de concurso público de provas e títulos. No acórdão da lavra do eminente Ministro *Paulo Brossard*, ficou registrado: “*A norma regulamentar, como já observei, seja ela decreto do executivo ou, como no caso presente, portaria do Procurador-Geral da República não poderia estabelecer condição e requisito, como a exigência da presente avaliação psicológica, sem lei que, expressamente, a previsse. A acessibilidade aos cargos públicos, assegurada tanto pela atual Constituição (art. 37, inciso I), como pela Carta anteriormente outorgada (artigo 97), exige tão-somente o preenchimento dos requisitos estabelecidos em lei. Deste modo, não poderia a Portaria do Senhor Procurador-Geral da República estabelecer a avaliação psicológica, como condição à acessibilidade ao cargo inicial da carreira do Ministério Público Federal, sem lei que expressamente a tivesse estabelecido*” (MS nº. 20.973-DF, Pleno, em 06.12.89, in RTJ 137/654).

Em demanda idêntica, repetiu o S.T.F. a sua posição, assentando em decisão que teve como Relator o eminente Min. *Carlos Madeira*: “*Mandado de Segurança. Exame psicotécnico em concurso para provimento de cargo de Procurador da República. Sendo o candidato Procurador da Fazenda Nacional, com cinco anos de exercício, e tendo obtido excelente classificação nas provas intelectuais do concurso, demonstrando perfeita adequação às funções do cargo pretendido, perde relevo o resultado do exame psicotécnico, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal entende só ser exigível mediante lei*” (MS nº. 20.972-DF, Pleno, em 06.12.89, in RTJ 137/645) (grifamos).

7. Pode ocorrer, embora não seja muito comum, que algum ente federativo, autônomo para disciplinar os requisitos para a investitura em seus cargos, elimine a própria aferição psíquica através do exame psicotécnico em seus concursos. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, foi editada a Lei nº. 1.794, de 25.02.91, com o fim de revogar as disposições legais que impõem o exame psicotécnico como prova eliminatória nos concursos públicos. Dispõe o art. 1º. da lei: “*Ficam revogadas as disposições legais que impõem o exame psicotécnico como prova eliminatória, nos concursos realizados pelo Estado ou Município*”. Na verdade, a lei não eliminou a avaliação psicológica em si, mas apenas a instrumentalização através do exame psicotécnico.

Tanto o fato é verdadeiro que o parágrafo primeiro do mesmo artigo assim estatuiu: “*A apuração do comportamento psicológico do candidato far-se-á através de estágio probatório*”. Mudou-se, como visto, o mecanismo formal de aferição, mas não a aferição em si. De qualquer modo, seria ilegítimo se o Estado, para a avaliação psicológica do candidato, se valesse do exame psicotécnico, porque, nos termos em que se pôde observar, a vedação tem caráter legal, e, assim, não pode ser inobservada pelo administrador.

Registre-se apenas a inconstitucionalidade parcial da lei, ao estender aos Municípios a regra que assentou para os concursos estaduais. Dotados de autonomia para organizar o funcionalismo e as regras a ele pertinentes (art. 18 e 29, da C.F.), os Municípios não se subordinam à regra estadual, e têm eles próprios o poder

constitucional de alinhar os requisitos que entenderem convenientes para o exercício de seus cargos. Tem razão, por conseguinte, *Diógenes Gasparini* ao anotar que “a lei responsável pela instituição desses requisitos é a de entidade política titular do cargo, emprego ou função pública que se deseja preencher, dada a autonomia que se lhes assegura nessa matéria” (*Direito Administrativo*, 1992, pág. 125).

8. Pode variar o modo de operacionalizar o exame psicotécnico, importando primordialmente o objetivo que pretende alcançar. Alguns técnicos programam o exame em duas ou mais etapas, fato que não interfere na possibilidade jurídica da aferição.

A respeito, decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: “*Concurso Público. Exame Psicotécnico. Desdobramento em duas Etapas. Sendo previsto o exame psicotécnico na lei e no edital, seu desdobramento em duas etapas constitui modus faciendi que se encontra na área do poder de gestão da autoridade pública*” (Ap. nº. 39709, 7ª Câmara Cív., Relator o Des. *Anaudim Freitas*, reg. em 16.4.86).

Assentou, ainda, o mesmo Tribunal em acórdão da lavra do eminente Des. *Paulo Pinto* que “*não expressa ilegalidade ou inconstitucionalidade o edital de um concurso para agente de segurança que exige sejam os candidatos submetidos a exame psicológico em duas etapas, uma das quais posterior à prestação de provas eliminatórias*”. Realça a decisão o fato de que “*avulta a importância do exame psicológico antes da aprovação final de um candidato ao cargo de detetive, de quem se requer equilíbrio emocional, acuidade, presteza e autoridade que só tal exame técnico pode revelar e que, no caso, podem ter relevância maior ainda do que seu nível cultural*” (Ap. nº. 38901, 8ª Câmara Cív., em 04.03.86).

9. A mais relevante condição de legitimidade do exame psicotécnico, no entanto, segundo o entendimento de estudiosos e de Tribunais, reside na necessidade de ter o exame a **objetividade** suficiente para permitir o controle de sua legalidade, sem aquele subjetivismo que, sob a máscara da discricionariedade administrativa, possa perpetrar favorecimentos e perseguições aos candidatos, caracterizando notório desvio de finalidade.

Advertindo para essa necessidade, realça *Celso Antônio Bandeira de Mello* que sua postergação revela ofensa à impessoalidade e à isonomia que devem ser dispensadas aos interessados, e que ilegítimos são os exames psicotécnicos que pretendem enquadrar os candidatos num *perfil psicológico* tido pelos realizadores do concurso como o adequado aos futuros ocupantes do cargo ou do emprego (*Curso de Direito Administrativo*, 1992, p. 134).

Destaca o grande administrativista que “*exames psicológicos só podem ser feitos como meros exames de saúde, na qual se inclui a higidez mental dos candidatos, ou, no máximo - e ainda assim, apenas no caso de certos cargos ou empregos - para identificar e inabilitar pessoas cujas características psicológicas revelem traços de personalidade incompatíveis com o desempenho de determinadas funções*”, exemplificando com a aferição do grau de agressividade para alguém que pretenda exercer função de cuidar de crianças em creches ou escolas maternas (*ob. e loc. cit.*).

E encerra suas considerações, destacando: “*Além disto, tais exames não de ser revisíveis, reconhecendo-se ao candidato, nesta fase de reapreciação, o direito de indicar peritos idôneos para o acompanhamento e interpretação dos testes e entrevistas*” (ob. e loc. cit.).

Não se pode deixar de dar razão ao autor. A revisibilidade do resultado de tais exames há de depender exatamente do grau de objetividade que do processo possa transpirar. O subjetivismo na avaliação deixa o interessado inteiramente à mercê do técnico avaliador, nem sempre com escrúpulos ou zelo exigidos para proceder à correta averiguação dos elementos psíquicos do candidato. O princípio da legalidade e o da impessoalidade (art. 37, caput, da C.F.) só poderão ser respeitados se se permitir o controle técnico da avaliação, e isso porque, como bem consigna *Maria Sylvia Zanella Di Pietro*, “*a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento*” (Direito Administrativo, 1993, p. 61).

Cuidando especificamente desse aspecto, o S.T.F., em memorável acórdão da lavra do eminente Ministro *Francisco Rezek*, decidiu: “*Concurso Público. Polícia Federal. Exame Psicotécnico. Entrevista carente de rigor científico. Eliminação de candidato, afinal desautorizada pelo Judiciário, por ilegalidade, em mandado de segurança. Quando a lei do Congresso prevê a realização de exame psicotécnico para ingresso em carreira do serviço público, não pode a administração travestir o significado curial das palavras, qualificando como exame a entrevista em clausura, de cujos parâmetros técnicos não se tenha notícia. Não é exame, nem pode integrá-lo, uma aferição carente de qualquer rigor científico, onde a possibilidade teórica do arbítrio, do capricho e do preconceito não conheça limites*” (R.E. nº 112.676, 2ª. Turma, em 17.11.87, in RTJ 124/770).

A decisão é irretocável e, além desse aspecto, destaca a circunstância de que a Psicologia vive ainda em estágio primitivo no processo de sua evolução, mas que, a despeito disso, podem preparar-se exames que tenham valor reconhecido, caracterizados como de verdadeiro rigor científico. E conclui o eminente Relator: “*É algo completamente diverso da submissão do candidato ao serviço público à subjetividade de um entrevistador de quem sequer se reclama que exponha, a posteriori, os fundamentos do seu laudo de rejeição.*”

Temos, pois, que as denominadas *entrevistas* feitas, em sala fechada, entre um entrevistador e o candidato, não podem ser consideradas legítimas, mesmo quando rotuladas como exames psicotécnicos. Em primeiro lugar, não permitem o controle da conduta do entrevistador, deixando o candidato à mercê de seu subjetivismo. Depois, não servem, realmente, para aferir a condição psíquica do interessado, esta sim o verdadeiro requisito para a investidura. Nas entrevistas, o que sempre se nota é a presença de elementos emocionais impróprios para a avaliação, como empatia entre entrevistador e entrevistado; atração física, mal-estar do entrevistador, ou do entrevistado; personalidades diversas, etc. Devem elas servir apenas para a verificação do perfil do candidato, mas nunca para medir-lhe a aptidão psicológica necessária às funções relativas ao cargo.

Não destoia desse parâmetro a decisão do E. Tribunal de Justiça do Distrito Federal em acórdão relatado pelo Des. *Jerônimo de Souza*, no qual se ressalta que

o exame psicotécnico “*deve ser mais objetivo possível, consistente na aplicação de testes de reconhecido e comprovado valor científico, devendo-se evitar entrevistas do candidato com o entrevistador, de caráter eliminatório, dado o alto teor de subjetividade de seu parecer, geralmente não fundamentado e não submetido ao exame crítico de ninguém, o que pode propiciar intolerável arbítrio e abuso de poder. A Psicologia não é ciência exata e nem o psicólogo é infalível. O candidato reprovado tem o direito de saber porque foi tido como não recomendado e tem o direito de recorrer. Sentença confirmada*”. (Ap. 25.799, 1ª. T. Cív., reg. 16.10.91).

10. Por todos esses atuais entendimentos, nota-se grande evolução na análise desse meio de aferição para o exercício de cargos públicos. Há alguns anos não era comum a irresignação dos interessados, mesmo nos exames com grau de objetividade científica, dada a intensa dificuldade na fixação dos parâmetros da revisão dos resultados.

Atualmente, porém, mais se tem exigido dos exames psicotécnicos. Em primeiro lugar, para observação sobre os verdadeiros objetivos que têm de produzir, evitando-se sejam distorcidos de sua real finalidade. Depois, para ensejar o poder de revisão, permitindo ao candidato que confirme o resultado através de outros técnicos, de modo a afastar o perigoso subjetivismo que pode cercar os avaliadores.

Daí a correta sinalização de que é legítimo o exame psicotécnico preso a sua verdadeira natureza, como instrumento para aferir a aptidão psíquica do aspirante a cargo público, mas, por outro lado, a legitimidade se subordina a certas condições com vistas a impedir a degeneração dos objetivos a que se preordena o exame.

* **José dos Santos Carvalho Filho** é Procurador de Justiça no Estado do Rio de Janeiro, Professor de Direito Administrativo da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - FEMPERJ, Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito Cândido Mendes - Ipanema e Professor da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ e Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB.