

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — INCOMPATIBILIDADE — ANALOGIA

— Existe incompatibilidade entre o exercício do cargo público de agente fiscal de rendas internas e as atividades privadas de assessoramento de empresas ou sociedades civis passíveis de fiscalização, ou de direção de escritório de contabilidade.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL

Processo N.º 8.690-66

PARECER

I

Solicita-se o pronunciamento desta Consultoria-Jurídica sobre indagações formuladas por agente fiscal de Rendas Internas do Ministério da Fazenda, a respeito da possibilidade de aceitar, em horário compatível, emprêgo em firma, sociedade ou empresa, comercial ou civil, desde que o empregador não seja contribuinte domiciliado em seção fiscal de sua jurisdição em funções de assessoramento jurídico de assuntos fiscais.

2. Na impossibilidade de tal relação empregativa, consulta-se se poderia o interessado instalar escritório de contabilidade, que funcionaria sob sua responsabilidade técnica, para atender a serviços daquelas firmas ou sociedades civis.

3. A Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, deste departamento (D.R.J.P.), após tecer uma série de considerações, conclui contrariamente ao pretendido. Tendo em vista, todavia, a natureza do assunto, propõe-se a audiência desta Consultoria-Jurídica.

II

4. Pouco há a aditar às ponderações da D.R.J.P. A incompatibilidade entre as funções de fiscalização e as atividades que pretende desempenhar o requerente é manifesta pela possibilidade teórica de influência, ainda que

não desejada, em processos de fiscalização, inerentes ao cargo público do consulente.

5. A circunstância de poder ocorrer a posição conflitante entre o assessor particular ou o chefe de escritório de contabilidade e o funcionário público, quando a fiscalização que lhe incumbe tem âmbito nacional, como esclarecido pela R.D.J.P., desaconselha a atividade privada, com inegável repercussão na função pública.

6. Em outra oportunidade tive de ponderar (parecer emitido no processo n.º 4.345-66, publicado no *Diário Oficial* de 11 de dezembro de 1967, às págs. 12.413 e 12.414), com o beneplácito da douta Consultoria-Geral da República (parecer n.º 606-H, de 6 de dezembro de 1967, in *Diário Oficial* de 12 subsequente, à pág. 12.460), como lembra a D.R.J.P., em hipótese diversa, mas cujos princípios de ordem moral são aplicáveis ao caso ora em exame:

“Se inexistente a proibição legal, porque não incidente o dispositivo acima citado sobre os dirigentes e empregados do B.N.H., é evidente na hipótese a contra-indicação de ordem moral, que derivaria da situação de ser a sociedade anônima de que é Diretor-Presidente o interessado a empresa construtora de imóvel de propriedade de uma sociedade comercial sob intervenção daquele Banco.

Essa circunstância, a meu ver, impede a concomitância de funções que se pretende, por um princípio de moralidade pública que repele seja alguém

fiscal e fiscalizado ao mesmo tempo". (D.O. cit., p. 12.414).

7. Demais disso, idêntica proibição existe em relação aos agentes fiscais do imposto de renda, como se vê do art. 74 do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 55.855, de 24 de março de 1965, citado pela D.R.J.P., o que não repele a analogia — único reparo a fazer ao pronunciamento daquela Divisão. De fato, já tive ocasião de ponderar (parecer emitido no processo n.º 9.120 de 1966, in *Diário Oficial* de 11 de maio de 1967, p. 5.189):

"A analogia é recurso regular de hermenêutica, com total aplicação no campo do Direito Administrativo, desde que sua incidência só é vedada na esfera de atuação do Direito Penal e do Fiscal. É mesmo, entre nós, norma interpretativa de aplicação obrigatória, consoante se acha expresso no art. 4.º de Lei de Introdução ao Código Civil. É que a analogia não se confunde com a interpretação extensiva — essa, sim, inaplicável quando se trata de restrição de direitos (Cf., a respeito da distinção, RUGGIERO, M. de. *Instituciones de Derecho Civil*, trad. esp., tomo I, § 18, p. 150 e segs.) — pois que ela "constitui um meio natural de integração do Direito e uma necessidade ineludível em relação aos casos estudados" (Aut., ob., tomo e § cits., p. 153).

Como bem caracteriza o eminente

FERRARA (*Trattato di Diritto Civile Italiano*, vol. I e único, p. 231 e 232):

"L' analogia non é creazione di diritto esistente. Il giudice applicando delle norme per analogia, non foggia con libera attività norme giuridiche, ma sviluppa norme latenti che si trovano già nel sistema. Poi che diritto é non solo il contenuto immediato delle disposizioni espresse, ma il contenuto virtuale di norme non espresse, ma insite tuttavia nel sistema" (os grifos são do próprio original).

Dêsse conceito, tão magistralmente definido, não discrepam os autores, por isso que é pacífica a caracterização da analogia como a aplicação de direito positivo implicitamente contido no sistema legal de que se trate, pela perfeita conformidade da hipótese prevista com o caso a de decidir."

8. Em conclusão, entendo haver total incompatibilidade entre a titularidade do cargo de agente fiscal de rendas internas e as funções privadas que pretende desempenhar o consulente.

É o meu parecer.

S.M.J.

Brasília, 26 de junho de 1969. —
Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico.

Aprovo.

À D.R.J.P. — Em 27 de junho de 1969. — *Glauco Lessa de Abreu e Silva*,
Diretor-Geral.