

Condutas vedadas de parlamentares à reeleição: legislativo também integra administração

Há um ponto ainda pouco enfrentado, com a profundidade dogmática necessária, no debate sobre as condutas vedadas aos agentes públicos: em que medida as proibições dos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/1997 alcançam deputados estaduais, deputados federais e senadores candidatos à reeleição?

A tradição jurisprudencial e prática do Direito Eleitoral brasileiro acostumou-se a pensar as condutas vedadas a partir do Poder Executivo. Presidentes, governadores, prefeitos, e todos os seus subalternos prepostos são os personagens mais recorrentes na aplicação do artigo 73 a 78 da Lei das Eleições. Não sem razão: a máquina administrativa, em seu sentido mais intuitivo, aparece com maior visibilidade no Executivo, que executa políticas públicas, administra serviços, autoriza publicidade institucional, transfere recursos e dispõe de aparato burocrático permanente.

Essa centralidade do Executivo, porém, produziu um efeito colateral: a sub-reflexão sobre o lugar do parlamentar candidato à reeleição dentro do sistema das condutas vedadas. E essa ausência de reflexão é perigosa por dois motivos opostos. De um lado, pode conduzir à imunização indevida do mandato parlamentar, como se bens, serviços e servidores custeados pelo Poder Legislativo estivessem fora da lógica de contenção do abuso estatal. De outro lado, pode levar a uma expansão analógica e desmedida das condutas vedadas, incompatível com a natureza restritiva dessas normas, que limitam direitos políticos, liberdade de atuação parlamentar e liberdade de expressão no debate público-eleitoral.

O desafio, portanto, não é afirmar que tudo se aplica aos parlamentares. Tampouco sustentar que nada se aplica. O desafio é construir uma chave dogmática correta: as condutas vedadas são normas restritivas de direitos e, por isso, reclamam interpretação estrita; mas interpretação estrita não significa interpretação cega à estrutura constitucional da Administração Pública.

O artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 proíbe aos agentes públicos, “servidores ou não”, condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Seu §1º adota conceito amplo de agente público, compreendendo quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da Administração Pública direta, indireta ou fundacional.

A partir daí, é preciso enfrentar uma premissa frequentemente esquecida: o Poder Legislativo não é uma pessoa jurídica distinta do ente federativo que integra. A Câmara dos Deputados, o Senado, as assembleias legislativas e as câmaras municipais não pairam fora da Administração Pública. São órgãos constitucionais de Poder, dotados de autonomia funcional, política, administrativa e financeira, mas não de personalidade jurídica própria.

A Constituição afirma, no artigo 2º, que Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes independentes e harmônicos entre si. Mas, no artigo 37, caput, é expressa ao estabelecer que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios se submete aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Essa fórmula constitucional é decisiva. A Administração Pública não é sinônimo de Poder Executivo. Há Administração Pública no Executivo, no Legislativo, no Judiciário, no Ministério Público, nos Tribunais de Contas e nas demais estruturas públicas dotadas de função administrativa. O Legislativo legisla e fiscaliza, mas também administra: nomeia servidores, organiza gabinetes, celebra contratos, executa orçamento, mantém canais institucionais, custeia serviços, adquire bens, paga despesas, regulamenta cotas parlamentares, controla frequência de pessoal e estrutura materialmente o exercício dos mandatos. É nesse ponto que a discussão eleitoral deve ser recolocada.



abradep

A autonomia do parlamento não o transforma em ilha fora da Administração. Ao contrário: sua autonomia é forma constitucional de autogoverno interno, não autorização para uso eleitoral da estrutura pública. A independência entre os Poderes impede subordinação funcional do Legislativo ao Executivo; não impede, porém, que a estrutura administrativa do legislativo seja reconhecida como Administração Pública direta do respectivo ente federativo.

Também não altera essa conclusão o fato de a autonomia financeira do legislativo depender da fonte orçamentária geral do Estado, formada no ciclo constitucional de elaboração e execução do orçamento. A autonomia financeira parlamentar não significa fonte própria privada de custeio. Os recursos que mantêm gabinetes, verbas indenizatórias, servidores, prédios, veículos, comunicação institucional e serviços administrativos são recursos públicos. São apenas administrados internamente pelo Poder Legislativo, dentro de sua esfera constitucional de autonomia.

Dai se extrai uma primeira conclusão: quando o parlamentar candidato à reeleição utiliza estrutura do mandato para promover sua candidatura, não está apenas confundindo mandato e campanha. Está potencialmente deslocando recursos, bens, serviços ou servidores da Administração Pública legislativa para a disputa eleitoral.

Condutas vedadas têm natureza típica

O TSE reiteradamente registra que, por encerrarem normas restritivas de direitos, devem ser interpretadas restritivamente, exigindo correspondência entre a conduta praticada e o tipo legal. A interpretação estrita, entretanto, não pode ser confundida com uma leitura empobrecida do conceito de Administração Pública. Dizer que o Legislativo integra a Administração Pública direta não amplia o tipo eleitoral; apenas identifica corretamente o sujeito institucional a que o tipo já se refere.

O artigo 73, I, veda ceder ou usar, em benefício de candidato, partido ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração direta ou indireta da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios. Se o gabinete parlamentar, o veículo oficial, o equipamento de informática, o telefone funcional, a sala de reunião, o estúdio institucional ou a tribuna de uma casa legislativa são bens públicos afetados ao exercício do mandato, seu uso em favor da campanha pode ingressar no campo do inciso I, desde que demonstrado o desvio de finalidade eleitoral.

O inciso II é o dispositivo que mais diretamente olha para o parlamento. Ele veda o uso de materiais ou serviços custeados pelos governos ou casas legislativas que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que os agentes integram. Aqui a incidência parlamentar é textual. E mais, residual, porque se aplica supletivamente a toda e qualquer forma de uso de bens, serviços e servidores do legislativo em prol de candidatura à reeleição de parlamentares.

O inciso III exige cuidado ainda maior. Seu texto menciona “servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo”. Essa referência expressa ao Poder Executivo impede, em regra, a transposição automática do tipo para servidores do Poder Legislativo. Aqui a interpretação restritiva produz consequência relevante: não se deve fingir que o legislador escreveu “qualquer Poder” quando escreveu “Poder Executivo”.

Isso não significa, todavia, que o uso de assessor parlamentar em campanha seja juridicamente indiferente. Significa apenas que, para fins de tipicidade estrita do artigo 73, III, há limite textual importante. O uso eleitoral de servidor de gabinete pode configurar, conforme o caso, violação ao inciso II. Mas a subsunção ao inciso III, quando se tratar de servidor legislativo, exige prudência dogmática redobrada.

O estudo específico sobre participação de servidores de gabinete em campanha sintetiza bem esse ponto: para deputados e senadores, o artigo 73, III, por sua literalidade, reduz o alcance direto sobre assessores legislativos, sem eliminar o risco jurídico decorrente do uso de pessoal pagos pela Casa Legislativa em benefício da campanha.

Essa distinção é essencial para o *compliance* eleitoral parlamentar. Servidor de gabinete não perde sua cidadania. Pode manifestar preferência política, participar voluntariamente de atos eleitorais e engajar-se em campanha fora do expediente, sem uso de bens, canais, listas, equipamentos ou autoridade funcional. O que não se admite é a transformação do gabinete em comitê, da chefia parlamentar em comando de campanha obrigatório, do grupo funcional de WhatsApp em canal eleitoral, ou da jornada pública em tempo de militância remunerada pelo Estado.

Mesmo raciocínio vale para redes sociais

A jurisprudência do TSE tem distinguido publicidade institucional, em sentido próprio, de manifestações privadas sem custeio público. No tema da publicidade institucional, o banco de dados do TSE registra entendimento segundo o qual a configuração do artigo 73, VI, b, e do artigo 74 da Lei nº 9.504/1997 pressupõe propaganda institucional autorizada por agente público e paga com recursos públicos.

Essa orientação não autoriza concluir que redes sociais privadas de parlamentares estejam fora de qualquer controle eleitoral. O que ela impede é chamar de publicidade institucional, para fins do artigo 73, VI, b, e do artigo 74 toda e qualquer postagem privada do parlamentar. Mas, se a rede privada utiliza conteúdo produzido com recursos públicos, símbolos oficiais, captação em espaço de acesso restrito, servidores em atividade funcional, marcas institucionais, collabs com perfis oficiais ou republicação estruturada de comunicação pública, o problema deixa de ser a natureza privada do perfil e passa a ser a origem pública do insumo utilizado.

Há também um campo sensível nas emendas parlamentares. A emenda é ato típico do mandato. O parlamentar pode reivindicar politicamente sua atuação, prestar contas ao eleitor, informar destinação de recursos e demonstrar resultados de sua representação. O problema surge quando a política pública executada pelo ente beneficiário é transformada em ato simbólico de entrega da candidatura. Placas, banners, agradecimentos personalizados, protagonismo do parlamentar, falas de autopromoção, slogans, distribuição de bens e registro audiovisual contemporâneo à campanha podem deslocar a prestação de contas do mandato para o uso promocional de política pública.

Aqui, a hipótese dialoga especialmente com o artigo 73, IV, que veda fazer ou permitir uso promocional, em favor de candidato, partido ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público. O foco não está em proibir o parlamentar de falar sobre sua atuação orçamentária. Está em impedir que a execução concreta de bem ou serviço social custeado pelo Poder Público seja convertida em plataforma promocional da candidatura.

A vedação do artigo 77 da Lei nº 9.504/1997, por sua vez, reforça a necessidade de separar presença institucional e protagonismo eleitoral. O dispositivo proíbe candidato de comparecer, nos três meses que antecedem o pleito, a inaugurações de obras públicas. A jurisprudência compilada pelo TSE tem admitido distinções importantes, como a presença discreta, sem destaque, fala ou exploração eleitoral, em contraste com a participação ativa, com protagonismo e visibilidade.

Para parlamentares, essa distinção é ainda mais relevante

Deputados e senadores frequentemente acompanham obras ou serviços decorrentes de emendas, agendas federativas ou interlocuções institucionais. Mas, no período crítico, a presença em inauguração pública pode converter a legitimidade representativa em risco eleitoral, sobretudo quando há fala, menção nominal, agradecimento, destaque de imagem ou aproveitamento digital do evento.

O ponto central, portanto, é este: a candidatura à reeleição parlamentar vive em uma fronteira permanente entre mandato e campanha. Essa fronteira não pode ser apagada nem pela justiça eleitoral, nem pelos próprios candidatos. Apagá-la pela via da expansão judicial seria transformar toda atividade parlamentar em suspeita. Apagá-la pela via da autodefesa política seria permitir que a vantagem estrutural do mandato fosse convertida em ativo eleitoral sem controle jurídico. A solução dogmática adequada passa por três premissas.

Primeira: condutas vedadas são limitações a direitos e devem ser interpretadas estritamente. Não há espaço para analogia sancionatória, nem para ampliação retórica de tipos eleitorais. Onde a lei fala em Poder Executivo, não se deve substituir por qualquer Poder sem mediação dogmática.

Segunda: interpretação estrita não significa redução indevida do conceito constitucional de Administração Pública. O legislativo integra a Administração Pública direta enquanto órgão de Poder, sem personalidade jurídica própria, dotado de autonomia, mas custeado e mantido por recursos públicos. Seus bens, servidores, serviços, não se tornam privados porque estão afetados ao exercício parlamentar.

Terceira: o critério decisivo para os parlamentares à reeleição é a funcionalidade do uso. O que pertence ao mandato deve servir ao mandato. O que serve à campanha deve ser custeado, organizado e executado pela campanha, com recursos próprios e dentro das regras eleitorais.

Daí decorrem consequências práticas: gabinete não é comitê; verba parlamentar não é fundo eleitoral paralelo; assessor não é militante compulsório; rede social privada não pode absorver insumo público; emenda parlamentar não autoriza ato



simbólico de entrega com promoção pessoal; prestação de contas do mandato não pode converter-se em publicidade institucional eleitoralizada; e presença em evento público, no período vedado, não pode transformar representação política em palco de campanha.

A justiça eleitoral, ao enfrentar essa matéria, precisará evitar dois atalhos. O primeiro é o formalismo estreito que só enxerga condutas vedadas quando o agente pertence ao Executivo. O segundo é o consequentialismo expansivo que, em nome da igualdade de oportunidades, dissolve os tipos legais e transforma todo uso político do mandato em ilícito eleitoral.

Entre esses extremos, há um caminho constitucionalmente mais consistente: reconhecer que o parlamento é Administração Pública, mas aplicar as condutas vedadas com tipicidade, prova, proporcionalidade e interpretação restritiva.

Esse caminho protege a igualdade de oportunidades sem mutilar o mandato parlamentar. Preserva a liberdade política sem autorizar o uso eleitoral da estrutura pública. E permite compreender que, no Estado democrático de Direito, a reeleição não suspende o mandato; mas o mandato também não pode financiar, estruturar ou encenar a reeleição.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-15/condutas-vedadas-e-parlamentares-a-reeleicao-legislativo-tambem-integra-administracao/>