



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ

COMISSÃO ELEITORAL – 2026-2030

PARECER Nº 003/2026-ELEITORAL

Assunto: Utilização de cargos administrativos em propaganda eleitoral para os cargos de Reitor e Vice-Reitor da Universidade Estadual de Maringá.

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise jurídica a regularidade da divulgação de propaganda eleitoral veiculada por chapas concorrentes ao pleito para Reitor e Vice-Reitor da Universidade Estadual de Maringá, na qual apoiadores são identificados não por seus nomes, mas pelos cargos administrativos que ocupam na estrutura da Universidade, tais como "Chefe de Departamento" e "Diretor de Centro".

A controvérsia consiste em definir se a utilização da investidura em cargo administrativo como elemento de propaganda eleitoral é compatível com a Resolução nº 016/2017-COU, com a Resolução nº 002/2026 da Comissão Eleitoral, com a Lei Estadual nº 6.174/1970 (Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná) e com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Da liberdade de manifestação política dos servidores públicos

Inicialmente, impõe-se reconhecer que docentes e agentes universitários, independentemente da função administrativa que exerçam, conservam integralmente seus direitos fundamentais à liberdade de expressão, à liberdade de manifestação do pensamento e à participação nos processos democráticos.

Destarte, não existe qualquer impedimento para que ocupantes de cargos administrativos apoiem determinada chapa, manifestem publicamente sua preferência eleitoral ou participem da campanha universitária na condição de membros da comunidade acadêmica.

A controvérsia jurídica não reside, portanto, na legitimidade do apoio político, mas na forma de sua divulgação.

O que se analisa é se a propaganda pode utilizar a autoridade institucional decorrente do cargo administrativo como elemento destinado a conferir maior força persuasiva à candidatura apoiada.

2. Da natureza institucional do cargo público e da impossibilidade de sua apropriação para fins eleitorais

A distinção entre a pessoa do servidor e a função pública que exerce constitui um dos pilares do Direito Administrativo brasileiro.

Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, os poderes atribuídos aos agentes públicos não lhes pertencem, mas são conferidos exclusivamente para o desempenho das competências legalmente atribuídas ao órgão administrativo. O agente não atua em nome próprio, mas como instrumento de manifestação da vontade estatal, razão pela qual toda prerrogativa funcional encontra-se vinculada ao atendimento do interesse público.

Na mesma direção, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a investidura em cargo público não incorpora qualquer direito subjetivo sobre a autoridade institucional decorrente da função, permanecendo o agente permanentemente submetido aos princípios da legalidade, da finalidade, da moralidade e da impessoalidade. A função pública constitui dever jurídico destinado ao atendimento do interesse coletivo, sendo incompatível com sua utilização para promoção de interesses particulares ou políticos.

Também Hely Lopes Meirelles ressalta que o agente público somente exerce legitimamente as prerrogativas inerentes ao cargo quando voltadas ao cumprimento da finalidade administrativa prevista em lei, não podendo transformar a autoridade funcional em instrumento de promoção pessoal ou de favorecimento de terceiros.

Esses ensinamentos decorrem diretamente da denominada Teoria do Órgão (Teoria da Imputação Volitiva), desenvolvida por Otto Gierke e incorporada ao Direito Administrativo brasileiro. Segundo essa construção doutrinária, a atuação do agente investido em função pública representa manifestação da própria Administração. Assim, a autoridade inerente ao cargo não constitui atributo pessoal do seu ocupante, mas expressão institucional do órgão administrativo.

Consequentemente, quando a propaganda eleitoral identifica determinado apoiador como "Chefe de Departamento", "Diretor de Centro", "Pró-Reitor", "Superintendente" ou qualquer outra função administrativa, deixa de explorar apenas a manifestação individual do docente e passa a utilizar, como elemento de convencimento eleitoral, a autoridade institucional decorrente da investidura.

A liberdade política do servidor permanece integralmente preservada. O que se revela incompatível com a ordem jurídica é a utilização do prestígio institucional da função administrativa para potencializar determinada candidatura.

3. Da impessoalidade administrativa e da vedação à promoção pessoal

É equivocada a afirmação de que o apoio político sob a égide da investidura do cargo é expressamente proibido por afrontar os princípios constitucionais da administração pública.

A Constituição Federal não contém dispositivo que expressamente proíba um servidor público de declarar apoio político identificando-se pelo cargo que ocupa.

Da mesma forma, a Lei Estadual nº 6.174/1970 não traz essa vedação literalmente; assim como a Resolução nº 016/2017-COU também não.

A conclusão decorre de uma interpretação sistemática dos princípios da impessoalidade, moralidade, finalidade pública, neutralidade institucional e dos deveres funcionais do servidor.

O art. 37, caput, da Constituição Federal estabelece que toda atuação administrativa deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dentre esses princípios, a impessoalidade ocupa posição central na hipótese examinada.

A impessoalidade possui dupla dimensão.

Em primeiro lugar, exige que toda atuação administrativa seja orientada exclusivamente pelo interesse público.

Em segundo lugar, impede que agentes públicos utilizem a estrutura administrativa ou as prerrogativas decorrentes da função para promoção pessoal.

Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello, a impessoalidade impede a apropriação privada das competências administrativas, justamente porque o cargo pertence à Administração e não ao agente.

Na mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que a finalidade do princípio consiste em impedir que o administrador utilize a função pública para favorecer pessoas determinadas, inclusive a si próprio, ou para criar vantagens indevidas decorrentes da autoridade administrativa.

É precisamente essa lógica que fundamenta o § 1º do art. 37 da Constituição, ao proibir que a publicidade dos atos governamentais contenha nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Embora o dispositivo constitucional discipline especificamente a publicidade institucional promovida pelos órgãos públicos, sua *ratio legis* transcende o âmbito da comunicação governamental.

O fundamento constitucional consiste justamente na vedação da apropriação da autoridade institucional para obtenção de benefícios pessoais ou políticos.

Sob esse enfoque, a norma constitucional revela um princípio mais amplo: a autoridade inerente ao cargo público não pode ser utilizada como instrumento de valorização política ou pessoal de seu ocupante.

É precisamente dessa premissa que se extrai, *contrario sensu*, importante consequência para a hipótese ora examinada.

Se a Constituição proíbe que o próprio Estado utilize sua estrutura de comunicação para promover autoridades ou servidores públicos, com maior razão também não se mostra compatível com a ordem constitucional que agentes públicos utilizem a autoridade institucional de seus cargos para promover candidaturas em processo eleitoral.

Em outras palavras, o § 1º do art. 37 estabelece uma verdadeira separação entre a atuação institucional da Administração Pública; e os interesses políticos ou pessoais dos agentes que temporariamente exercem funções públicas.

Essa separação perderia completamente sua eficácia se fosse admitido que a mesma autoridade funcional cuja promoção é vedada na publicidade institucional pudesse ser utilizada como elemento persuasivo em propaganda eleitoral.

Na situação em exame, a identificação do apoiador com o seu cargo ou função não constitui simples dado biográfico.

Ao contrário, agrega à mensagem eleitoral precisamente aquilo que o art. 37, § 1º, procura impedir: a exploração da autoridade institucional do cargo para conferir maior credibilidade, prestígio e capacidade de influência à comunicação.

A interpretação sistemática da Constituição conduz, portanto, à conclusão de que o que é constitucionalmente vedado ao Estado realizar diretamente — utilizar a autoridade decorrente dos cargos públicos para promover pessoas — também não pode ser realizado indiretamente pelos próprios ocupantes desses cargos mediante sua utilização como elemento qualificador da propaganda eleitoral.

Assim, se a Constituição impede que a Administração Pública promova seus agentes utilizando a estrutura estatal, também impede que esses agentes utilizem a autoridade institucional inerente às funções que exercem para potencializar mensagens de natureza eleitoral.

Importa destacar que essa interpretação não restringe a liberdade de expressão dos servidores públicos. Nada impede que docentes, técnicos ou dirigentes universitários apoiem determinada chapa, participem de atos de campanha ou tenham seus nomes divulgados como apoiadores.

A restrição recai exclusivamente sobre a utilização da investidura funcional como elemento de propaganda. Admitir que a autoridade funcional decorrente de cargos de direção seja utilizada como elemento persuasivo da propaganda produziria desequilíbrio incompatível com a igualdade material entre as chapas.

4. Da Lei Estadual nº 6.174/1970

A Lei Estadual nº 6.174/1970 reforça essa conclusão.

Ao estabelecer, em seu art. 279, os deveres de lealdade às instituições públicas, observância das normas administrativas e zelo pelos interesses da Administração, o Estatuto evidencia que a função pública deve permanecer integralmente vinculada ao interesse institucional.

Mais expressiva ainda é a vedação prevista no art. 285, inciso IV, segundo a qual é proibido ao servidor valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função.

A interpretação sistemática desse dispositivo conduz ao reconhecimento de que a autoridade funcional não pode ser instrumentalizada para conferir vantagens políticas, eleitorais ou institucionais a terceiros, sob pena de desvirtuamento da finalidade pública do cargo.

A dignidade da função pública exige que a autoridade administrativa permaneça neutra perante as disputas eleitorais, preservando a confiança da comunidade universitária na imparcialidade dos órgãos administrativos.

Embora a hipótese em exame não configure, por si só, coação ou aliciamento, é inegável que chefes de departamento e diretores de centro exercem funções hierárquicas capazes de produzir constrangimento objetivo sobre servidores em estágio probatório, docentes temporários, agentes universitários subordinados e estudantes que mantêm relação direta com a administração acadêmica.

Esse potencial de influência recomenda interpretação restritiva quanto ao uso da autoridade funcional em campanhas eleitorais.

5. Da interpretação das normas eleitorais da UEM

A Resolução nº 016/2017-COU e a Resolução nº 002/2026 da Comissão Eleitoral devem ser interpretadas em consonância com os princípios constitucionais da Administração Pública.

Embora tais normas não contenham vedação literal à simples menção de cargos administrativos, proíbem a utilização de recursos institucionais e buscam assegurar igualdade entre as chapas, lisura do processo eleitoral e neutralidade da estrutura administrativa da Universidade.

Nesse contexto, a utilização da investidura funcional como elemento de propaganda revela-se incompatível com a finalidade das normas eleitorais, pois cria associação indevida entre determinada candidatura e órgãos da Administração Universitária.

Não se trata de restringir a manifestação política dos servidores, mas de impedir que a autoridade institucional dos cargos administrativos seja incorporada ao discurso eleitoral.

6. Da solução juridicamente adequada

A medida que melhor harmoniza os direitos fundamentais dos servidores com os princípios da Administração Pública consiste em admitir plenamente a divulgação do apoio político individual, vedando-se apenas a utilização da denominação dos cargos administrativos.

Assim, é juridicamente legítimo que a propaganda eleitoral informe os nomes dos apoiadores, sua condição de docentes, pesquisadores, técnicos ou integrantes da comunidade universitária.

Todavia, deve ser vedada a identificação desses apoiadores mediante referência às funções administrativas de direção, chefia, coordenação ou qualquer outra investidura institucional que possa transmitir ao eleitor a percepção de apoio oficial de órgãos da Universidade.

Essa solução preserva simultaneamente: a liberdade de manifestação política dos servidores; a igualdade entre as chapas; a impessoalidade administrativa; a moralidade administrativa; a neutralidade institucional da Universidade.

Além disso, observa o princípio da proporcionalidade, pois não impede o exercício de direitos políticos individuais, limitando apenas a exploração eleitoral da autoridade inerente ao cargo público.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se no sentido de que:

- a) é plenamente legítima a manifestação pública de apoio de docentes e agentes universitários às chapas concorrentes, inclusive mediante divulgação de seus nomes e de sua vinculação à candidatura;
- b) é incompatível com os princípios da Administração Pública, com os deveres funcionais previstos na Lei Estadual nº 6.174/1970 e com a finalidade das normas eleitorais da Universidade a utilização da investidura em cargo administrativo como elemento de propaganda eleitoral;
- c) a identificação de apoiadores mediante expressões como "Chefe de Departamento", "Diretor de Centro", "Pró-Reitor", "Coordenador" ou outras funções administrativas caracteriza utilização da autoridade institucional do cargo para potencializar mensagem eleitoral, comprometendo a impessoalidade, a moralidade administrativa e a neutralidade esperada da Administração Universitária;
- d) eventual irregularidade pode ser integralmente sanada mediante a retirada da referência aos cargos administrativos, preservando-se a divulgação dos nomes dos apoiadores e de sua livre manifestação política em favor das chapas concorrentes.

É o parecer.

Maringá, 22 de julho de 2026.

Prof. Ricardo C. Gardiolo
Presidente da Comissão Eleitoral