

**ORIENTAÇÃO N.º 221/2024****DISTRIBUIÇÃO DE OVOS DE CHOCOLATE NA PÁSCOA É UMA  
CONDUTA VEDADA EM ANO ELEITORAL?****Orientação**

Deve-se, num primeiro momento, ressaltar que a atividade administrativa é limitada pelo princípio da legalidade, o que significa que o gestor público está sujeito aos termos da lei, não devendo afastar-se deles sob pena de ser responsabilizado nas searas disciplinar, civil e criminal. Diferente da forma como se impõe a lei ao particular, para os gestores públicos, apenas há espaço para atuar nas condições autorizadas por lei.

Nesse sentido, explica Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

**“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.**

[...]

Na Administração Pública **não há liberdade nem vontade pessoal**. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; **para o administrador público significa "deve fazer assim"**.

[...]

[...] Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. **Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.**” [destacamos]

Dito isto, partindo do pressuposto de a lei ser o norte da atuação do gestor público, ressalta-se a existência de determinadas vedações legais em ano eleitoral, previstas na Lei Federal nº 9.504/1997.

Dentre os impedimentos legais, a primeira parte do § 10, do art. 73, da Lei das Eleições, revela que, no ano em que se realizar eleição, é vedada a distribuição de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública. No entanto, o próprio dispositivo indica

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª edição, atualizado até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 92/93.



exceções, em que a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios não configura irregularidade ou lesão à isonomia eleitoral, conforme se verifica na parte final.

**Art. 73. São proibidas aos agentes públicos**, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

**§ 10. No ano em que se realizar eleição**, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.**

Considerando essa limitação, questiona-se sobre a distribuição de ovos de chocolate na Páscoa em ano eleitoral.

Pelos termos legais, notadamente a parte final do encimado § 10, entende-se que se já existir programa social no ano anterior ao pleito, devidamente instituído por meio de lei e com execução orçamentária no exercício anterior, não há fundamento para alegações de ilegalidade.

Cita-se, nestes termos, decisão do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo:

**RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO POR CONDOTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO (ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97). PREFEITO CANDIDATO À REELEIÇÃO. ELEIÇÕES 2016. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE LIVROS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. CONDOTA VEDADA NÃO DEMONSTRADA. PROGRAMA SOCIAL CRIADO POR LEI E JÁ EM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. INCIDÊNCIA DE EXCEÇÃO PREVISTA NO ART. 73, § 10, DA LEI DAS ELEICOES. RECURSO DESPROVIDO. (TRE-SP - RE: 79196 LEME - SP, Relator: MARLI MARQUES FERREIRA, Data de Julgamento: 29/06/2017, Data de Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 10/07/2017) [destacamos]**

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral [TSE], define que somente a existência conjunta da lei e a efetiva execução orçamentária específica no ano anterior ao pleito satisfazem a exigência do § 10, do art. 73. Portanto, para que o ente municipal possa distribuir ovos de chocolate na Páscoa, é crucial que o programa social esteja autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Caso contrário, a distribuição gratuita de ovos de chocolate estará sujeita a investigação eleitoral, especialmente por abuso do poder político e econômico.

Outrossim, a ausência de qualquer um dos quesitos apresentados, por óbvio, inviabiliza a distribuição gratuita de ovos de chocolate, sob pena de ajuizamento da ação de investigação



eleitoral para apurar abuso de poder econômico, notadamente em função do comprometimento da isonomia entre os candidatos e a legitimidade do pleito.

Mencionam-se decisões do Tribunal Superior Eleitoral que apontam para o entendimento de que a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública, no ano em que se realizar as eleições, configura irregularidade e lesão à isonomia eleitoral, salvo em casos previstos em lei como exceções.

“Eleições 2008 [...] Distribuição de cestas básicas em período eleitoral. [...] Vedação do art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/1997. Programa social sem previsão em lei específica. Conduta vedada configurada. [...]”. NE: Trecho do voto da relatora: “15. **O texto legal é expresso quanto à necessidade de lei para a autorização do programa social e de sua execução orçamentária no exercício anterior ao do ano eleitoral. A falta desse pressuposto caracteriza o ilícito.** 16. É incontroverso, nos autos, que houve a distribuição de cestas básicas sem autorização por lei específica no ano eleitoral, em situação que não houve calamidade pública ou estado de emergência. [...] 19. Segundo a jurisprudência deste Tribunal Superior, a aferição da conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 vincula-se aos elementos estritamente objetivos que a própria norma estipula, sendo irrelevante indagar-se, no campo da subjetividade, se teria ou não havido finalidade eleitoral, ou como disse a magistrada: ‘eleitoreira’, na distribuição gratuita desses bens. [...]” (Ac. de 14.6.2012 no REspe nº 2971451, rel. Min. Cármen Lúcia.) [destacamos]

“Eleições 2020 [...] AIJE. Representação. Prefeito e vice-prefeito não eleitos. Abuso de poder. Conduta vedada. [...] Execução de programa social no ano da eleição sem observância dos critérios legais. Art. 73, § 10, da Lei das eleições. [...] 3. **Embora seja permitida a continuação da execução de programas sociais no ano eleitoral, esse permissivo legal exige tenha sido o programa social criado por lei e comprovada sua execução orçamentária no ano anterior ao pleito, sob pena de o ato configurar conduta vedada a agente público, nos termos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997.** Precedente. 4. A distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública ressalvada pelo § 10 do art. 73 da Lei das Eleições deve observar os critérios da lei que institui o programa social (AgR-AI nº 334-81/BA, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 10.10.2017, DJe de 17.11.2017), de modo a impedir o uso eleitoreiro do ato público e, por conseguinte, a configuração da prática de abuso do poder político. 5. O desvio de finalidade de programas sociais a fim de angariar vantagens eleitorais é conduta grave o suficiente para atrair a norma do art. 22 da LC nº 64/1990, sobretudo quando esses atos, pelo volume de recursos ou pelo ardil empregados, impactam a disputa eleitoral e violam a legitimidade e a moralidade do pleito. [...]” (Ac. de 18.5.2023 no AREspE nº 060106560, rel. Min. Raul Araújo.) [destacamos]



Posto isto, forçoso reconhecer que a execução de programa social no ano da eleição exige a observância de critérios legais bem delimitados pelo legislador federal, cujo descumprimento permite o ajuizamento de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE).

### **Conclusão**

Diante do exposto, **S.M.J.**, conclui-se que a distribuição gratuita de bens (ovos de chocolate) no ano de 2024 – eleições municipais – somente se mostra possível no âmbito de programa social instituído por lei e demonstravelmente já executado orçamentariamente no exercício anterior ao ano da eleição, sob pena de ser considerada conduta vedada na primeira parte do § 10, do art. 73, da Lei Federal nº 9.504/97.

Por fim, salientamos, que a presente Orientação Preventiva reflete o entendimento desta Consultoria, não tendo o condão de substituir o posicionamento da Procuradoria Municipal, cabendo à autoridade competente as decisões e eventuais providências cabíveis.

Adamantina/SP, 21 de março de 2024.

**Ana Júlia Pereira**

Consultora Técnica Responsável pela Elaboração

**Marcelo Carlos dos Santos**

Diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

