

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE IMPRENSA (ABI)**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 34.058.917/0001-69, com sede na Rua Araújo Porto Alegre nº 71, Centro, Rio de Janeiro – RJ, neste ato representado por seu Presidente (doc. 1), vem, respeitosamente, por meio de seus procuradores que esta subscrevem (doc. 2), com endereço profissional SGAN 601, Ed. Condomínio ION, Mod. H, Sala SE/33. Asa Norte. Brasília / DF - CEP 70830-018 – (061) 3045-6039, onde deverão receber qualquer comunicação do feito, e e-mail [contato@souzaneto.adv.br](mailto:contato@souzaneto.adv.br), com base no art. 103, IX, e art. 102, I, “a” da Constituição Federal e no art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/99, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE TUTELA CAUTELAR**

para pleitear ao Supremo Tribunal Federal que, em interpretação conforme a Constituição Federal dos artigos 3º e 5º da Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, determine que (1) fica vedado aos órgãos públicos federais ou às respectivas entidades da administração indireta realizar publicidade institucional dos benefícios sociais custeados pelas despesas extraordinárias de que trata a Emenda Constitucional n. 123; (2) a exploração eleitoral dos benefícios concedidos com base na Emenda Constitucional n. 123 deve ser considerada abuso de poder político, punido com base na legislação eleitoral; (3) a concessão dos benefícios sociais de que

trata a Emenda Constitucional n. 123 deve ser precedida do reconhecimento da configuração de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral.

### **PRELIMINAR DE MÉRITO – AUSÊNCIA DE PREVENÇÃO – LIVRE DISTRIBUIÇÃO**

1. A autora informa, preliminarmente, ter tomado ciência pelo sítio do Supremo Tribunal Federal da existência de ADI ajuizada por partido político, que também impugna a EC 123/2022, sob o fundamento de criação indevida de nova hipótese de estado de exceção, fora dos casos previstos na Constituição, e de violação do processo eleitoral.

2. Ainda que os fundamentos, argumentos e pedidos da presente ação sejam distintos, convém informar a Vossa Excelência da existência da ADI 7212, distribuída por prevenção ao Min. André Mendonça, com objeto semelhante ao do processo em exame.

3. Com todas as vênias devidas ao Eminentíssimo Relator da ADI 7212, a autora sustenta que a distribuição dessa ação por prevenção, em virtude art. 67 - § 5º e do art. 69, caput, ambos do RISTF, em função do MS 38659, foi realizada indevidamente, como se verá.

4. De acordo com a certidão de distribuição, de 18/07/2022, acostada aos autos da ADI 7212, a prevenção do Min. André Mendonça teria sido justificada por força do MS 38659, ajuizada pelo mesmo partido político autor da ADI 7212, em face da EC 123/2022.

5. Os arts. 66 e 77-B do RISTF não se aplicam para reunir **processos de natureza objetiva e subjetiva**, como o mandado de injunção e o mandado de segurança (Petição 7.946-ED, de relatoria do Min. Dias Toffoli, DJe 18.12.2018).

6. As decisões proferidas em processos subjetivos têm efeito *inter partes*. Os processos objetivos de controle normativo abstrato de constitucionalidade, via ação direta, possuem natureza distinta. Como consolidou o STF:

*“INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS – CONSEQUENTE INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DIRETA.*

*– O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade.*

*– A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). Doutrina. Precedentes.” (ADI 2.423-Agr/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)*

*“O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado exclusivamente à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. O exame de relações jurídicas concretas e de situações individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. Precedentes.” (ADPF 363-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).*

7. A respeito da alegada prevenção, em situação análoga, confira-se, por exemplo, o seguinte julgado:

*[...] Entendo que não merece acolhida a alegada prevenção.*

*Com efeito, o mandado de injunção tem natureza subjetiva. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente:*

*“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR PÚBLICO. ART. 40, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. APLICAÇÃO DO ART. 57 DA LEI 8.213/1991. PRECEDENTES. ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE FATO E*

*DE DIREITO. ATRIBUIÇÃO DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. NATUREZA SUBJETIVA DO MANDADO DE INJUNÇÃO. EFEITO INTER PARTES. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I - A concessão de aposentadoria aos servidores públicos em razão de atividade exercida exclusivamente sob condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física deve ser concretamente analisada pela Administração Pública mediante a aplicação integrativa do art. 57 da Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. II - Incumbe apenas à autoridade administrativa competente para analisar o pedido de aposentadoria especial perquirir sobre as condições de fato e de direito previstas no ordenamento jurídico para a sua concessão, inclusive quanto aos pleitos de paridade e integralidade do benefício previdenciário. III - O mandado de injunção destina-se à concretização, caso a caso, do direito subjetivo constitucional não regulamentado, tendo sua decisão, conseqüentemente, efeito inter partes. Precedentes. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (MI 3.564-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 18.11.2013). MI 7328, Relator: Min. EDSON FACHIN, Julgamento: 09/12/2021, Publicação: 13/12/2021. MI 7328, Relator: Min. EDSON FACHIN, Julgamento: 09/12/2021, Publicação: 13/12/2021.*

8. Por essas razões, requer a autora, ante a demonstração inequívoca da ausência de prevenção do Min. André Mendonça, tanto para a ADI 7212 quanto para a presente ADI, que seja determinada a livre distribuição da ação em exame.

## I – LEGITIMIDADE, OBJETO E PERTINÊNCIA DA ADI.

### I.1 – LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

9. A Associação Brasileira de Imprensa - ABI - é **entidade de classe de âmbito nacional**, congregando associados<sup>1</sup> oriundos de mais de nove estados da

---

<sup>1</sup> Os “membros efetivos” da ABI “são profissionais da área de Comunicação Social com registro no órgão competente; bacharéis em Jornalismo – com diploma de curso superior de Jornalismo ou declaração da faculdade, no caso dos recém-formados; que, preferencialmente, atuem em jornais, revistas, agências noticiosas, bem como empresa radiofônica, assessorias de imprensa e comunicação

federação (doc. 3).<sup>2</sup> A legitimidade para propositura de ADI está devidamente amparada no disposto no artigo 103, IX, da Constituição da República.

10. O objeto da ação está especificamente ligado aos interesses institucionais defendidos pela associação. Verificada, portanto, a **pertinência temática**. O Estatuto da ABI (doc. 4), em seu art. 1º, enuncia suas principais **finalidades institucionais**:

*“Art. 1º – A Associação Brasileira de Imprensa (ABI), fundada em 7 de abril de 1908, com sede na cidade do Rio de Janeiro, na Rua Araújo Porto Alegre, 71, é uma instituição democrática, de direito privado, de fins não econômicos, voltada a assegurar e ampliar as conquistas sociais do povo brasileiro, reunindo profissionais de jornalismo, em suas diversas modalidades, e tendo por finalidade maior a defesa da ética, dos direitos humanos e da liberdade de informação e expressão”.*

11. As **finalidades institucionais** da entidade são realizadas também no art. 3º do Estatuto:

---

social e mídias eletrônicas e outras a serem criadas, mediante processo aprovado pela Comissão de Sindicância.” (Estatuto, art. 6º).

<sup>2</sup> A ABI, sediada no Rio de Janeiro, além de possuir associados em quase todos os estados da federação, possui no seu Conselho Deliberativo representantes dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Brasília, Ceará, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Rio Grande do Norte e Bahia. Em suas eleições os eleitores participam dos seus próprios estados através do voto virtual. Essa quantidade de representações regionais foi considerada, inclusive, prova do caráter nacional da entidade, para efeito do conhecimento da ADI n. 5436. Confirma-se, a propósito, o voto do relator, Min. Dias Toffoli: *“Todos os associados têm em comum a vinculação com a atividade de imprensa e jornalística, o que afasta qualquer conclusão no sentido de que a entidade seria heterogênea. É justamente o fato de congregarem tamanho leque de profissionais do jornalismo que confere à ABI elevada representatividade na defesa do setor e das liberdades de expressão e de informação. Também refuto a alegação de ausência de prova da atuação da ABI em pelo menos 9 (nove) estados da Federação, a atrair, supostamente, a ilegitimidade ativa da autora. Notícia recente, veiculada no site da associação, dá conta de que a entidade possui associados, na realidade, no Distrito Federal e em 14 (catorze) estados da Federação (Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Maranhão, Ceará, Goiás, Pará, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraíba, Alagoas e Bahia) (ABI aprova “Voto Eletrônico” em todo o País. Acesso em 7 de outubro de 2020). (...) Assim sendo, reconheço a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Imprensa (ABI).”*

*Art. 2º - À Associação Brasileira de Imprensa, na qualidade de fórum da sociedade civil, cabe promover e articular movimentos em defesa do patrimônio e da soberania nacionais.*

12. Quanto à **pertinência temática**, registre-se ainda que a ABI, criada em 1908, desde o início de suas atividades, tem atuado na defesa da ética, dos direitos humanos, da liberdade, do patrimônio público e da democracia. A ABI se identifica umbilicalmente com a defesa da democracia no Brasil. Além de atuar em defesa dos direitos dos profissionais de imprensa, a ABI promove também os direitos humanos, titularizados por toda a sociedade brasileira, bem como a integridade do espaço público e da própria democracia.

13. A emenda à Constituição cuja interpretação conforme ora se requer implica grave violação da igualdade que deve caracterizar o espaço público brasileiro, sobretudo durante o período eleitoral. A ABI, na defesa da democracia tão duramente conquistada, ora busca evitar a exploração eleitoral dos benefícios sociais concedidos pela EC n. 123, por meio de propaganda institucional ou política irregulares. A dimensão comunicativa dessa exploração eleitoral irregular atrai indubitavelmente a pertinência temática para a atuação da ABI.

14. Como se sabe, a ABI teve papel fundamental na luta do povo brasileiro pela redemocratização do país. Agora, busca preservar a democracia conquistada, a qual ora se encontra sob ameaça, pelos governantes atuais. Ao mesmo tempo que questionam a integridade do sistema eleitoral, sem qualquer fundamento na realidade, procuram eles próprios corrompê-lo, aprovando pacote de benefícios sociais às vésperas do pleito e com vigência circunscrita ao semestre das eleições. Por intermédio da presente ADI, a ABI procura minimizar esse ataque à democracia, reduzindo sua exploração eleitoral, sem, porém, requerer a inconstitucionalidade dos benefícios concedidos, tendo em vista a condição de agravamento progressivo da miséria e da insegurança alimentar, resultante da atual política econômica.

15. A **legitimidade da ABI** para propor ações diretas perante o STF foi **reconhecida** inúmeras vezes pela Corte. Foi o que ocorreu, por exemplo, na ADI n° 6427 e na ADI n. 5418, conhecidas e julgadas, respectivamente, em 2020 e 2021.

## I.2 – OBJETO DA ADI

16. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada para se formularem pedidos interpretação conforme a Constituição dos artigos 3o e 5º da Emenda Constitucional n° 123, de 14 de julho de 2022. Os **preceitos** legais cuja **interpretação conforme** ora se requer possuem a seguinte redação:

Emenda Constitucional n° 123, de 14 de julho de 2022

(...)

*Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 120:*

*"Art. 120. Fica reconhecido, no ano de 2022, o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes.*

(...)

*Art. 5º Observado o disposto no art. 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a União, como únicas e exclusivas medidas a que se refere o parágrafo único do referido dispositivo, excluída a possibilidade de adoção de quaisquer outras:*

*I - assegurará a extensão do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei n° 14.284, de 29 de dezembro de 2021, às famílias elegíveis na data de promulgação desta Emenda Constitucional, e concederá às famílias beneficiárias desse programa acréscimo mensal extraordinário, durante 5 (cinco) meses, de R\$ 200,00 (duzentos reais), no período de 1º de agosto a 31 de dezembro de 2022, até o*

*limite de R\$ 26.000.000.000,00 (vinte e seis bilhões de reais), incluídos os valores essencialmente necessários para a implementação do benefício, vedado o uso para qualquer tipo de publicidade institucional;*

*II - assegurará às famílias beneficiadas pelo auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, a cada bimestre, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, valor monetário correspondente a 1 (uma) parcela extraordinária adicional de 50% (cinquenta por cento) da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg (treze quilogramas) de gás liquefeito de petróleo (GLP), estabelecido pelo Sistema de Levantamento de Preços (SLP) da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos 6 (seis) meses anteriores, até o limite de R\$ 1.050.000.000,00 (um bilhão e cinquenta milhões de reais), incluídos os valores essencialmente necessários para a implementação do benefício, vedado o uso para qualquer tipo de publicidade institucional;*

*III - concederá, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, aos Transportadores Autônomos de Cargas devidamente cadastrados no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC) até a data de 31 de maio de 2022, auxílio de R\$ 1.000,00 (mil reais) mensais, até o limite de R\$ 5.400.000.000,00 (cinco bilhões e quatrocentos milhões de reais);*

*IV - aportará à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que dispõem de serviços regulares em operação de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano assistência financeira em caráter emergencial no valor de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais), a serem utilizados para auxílio no custeio ao direito previsto no § 2º do art. 230 da Constituição Federal, regulamentado no art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), até 31 de dezembro de 2022;*

*V - entregará na forma de auxílio financeiro o valor de até R\$ 3.800.000.000,00 (três bilhões e oitocentos milhões de reais), em 5 (cinco) parcelas mensais no valor de até R\$ 760.000.000,00 (setecentos e sessenta milhões de reais) cada uma, de agosto a dezembro de 2022, exclusivamente para os Estados e o Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores ou distribuidores de*

*etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido;*

*VI - concederá, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, aos motoristas de táxi devidamente registrados até 31 de maio de 2022, auxílio até o limite de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais);*

*VII - assegurará ao Programa Alimenta Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, a suplementação orçamentária de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais).*

*(...).*

17. A Emenda foi aprovada com o objetivo de permitir que o atual governo se desviasse da observância do art. 73, § 10º, da Lei Eleitoral: “*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.*” O preceito legal tem como objetivo impedir o uso eleitoral de benefícios sociais. Na hipótese, a finalidade meramente eleitoral é ostensiva: além de terem sido aprovados às vésperas da eleição, os benefícios se encerram em 2022, não se prolongando no tempo. Concluído o atual governo, os benefícios deixarão de ser concedidos.

18. A Emenda Constitucional n. 123 é, nesse sentido, uma agressão a princípios constitucionais fundamentais, como os princípios republicano, democrático e da moralidade pública. Além disso, viola também cláusulas pétreas. A Constituição veda a tramitação de propostas de emenda à Constituição tendentes a abolir, mitigar ou minimizar a proteção das normas referidas no artigo 60, §4º, da CRFB. Em termos objetivos, a concessão e a majoração de novos benefícios sociais, com a finalidade de interferir no processo eleitoral, (a) violam o **princípio da anualidade eleitoral**, previsto no art. 16 da CRFB, garantia da segurança jurídica, já reconhecida como cláusula pétrea por decisão do STF (art. 60, § 4º, IV); (b) violam o **princípio democrático**, subjacente à clausula pétrea que protege o voto direto,

secreto universal e periódico (art. 60, § 4º, II).

19. Na presente ADI, porém, não se requerer a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 3º e 5º da Emenda Constitucional n. 123. A tragédia humanitária criada pela política econômica hoje em vigor leva a requerente a apenas procurar minimizar os impactos eleitorais das medidas veiculadas nos preceitos sob exame. Por intermédio desta ADI, se requer apenas a realização de interpretação conforme daqueles preceitos para reduzir a manipulação eleitoral dos benefícios sociais criados pela EC n. 123.

## II – MÉRITO

### II.1. DESVIO DO PODER DE LEGISLAR, CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO E A EC 123/2022

20. Todos os atos estatais submetem-se ao princípio da juridicidade. Além de observar as formas prescritas pelo direito, o exercício do poder tem de se orientar para o atingimento de finalidades públicas legítimas. O desvio de finalidade ocorre quando uma competência atribuída por lei ou pela Constituição é utilizada para alcançar propósito diverso daquele legitimado pelo ordenamento jurídico.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> De acordo com Hely Lopes Meirelles, “O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Tais desvios ocorrem, p. ex., quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública mas visando, na realidade, satisfazer interesse pessoal próprio ou favorecer algum particular com a subsequente transferência do bem expropriado; ou quando outorga uma permissão sem interesse coletivo; quando classifica um concorrente por favoritismo, sem atender aos fins objetivados pela licitação; ou, ainda, quando adquire tipo de veículo com características incompatíveis com a natureza do serviço a que se destinava”. (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 186).

21. O sistema jurídico não confere ao Poder Legislativo liberdade absoluta de confirmação. A esfera de atuação legítima do Poder Constituinte Reformador é mais ampla, mas tampouco é ilimitada. A emenda à Constituição que sirva a propósitos antijurídicos, conflitando, quanto à sua finalidade, com os valores fundamentais da ordem constitucional, consagrados nas cláusulas pétreas, não é válida, ainda que tenha sido aprovada por meio de procedimento regular. Caio Tácito, em texto pioneiro, examina esse tipo de abuso de poder:

*“No exercício de suas atribuições e nas matérias a eles afetas os órgãos legislativos, em princípio, gozam de discricionariedade peculiar à função política que desempenham.*

*Temos, contudo, sustentado a necessidade de temperamento da latitude discricionária do ato do Poder Legislativo, ainda que fundado em competência constitucional e formalmente válido.*

*O princípio geral de direito de que toda e qualquer competência discricionária tem como limite a observância da finalidade que lhe é própria, embora historicamente vinculado à administrativa, também se compadece, a nosso ver, com a legitimidade da ação do legislador.”<sup>4</sup>*

22. No mesmo sentido, segundo Rogério Soares do Nascimento:

*“A função de produzir o direito que materializa o exercício de uma competência constitucional só se justifica e só se legitima quando regular. Portanto, toda forma de abuso de poder de legislar, seja porque a norma produzida visa a satisfazer um interesse particular ou interesse público diverso daquele que motivou a atribuição de competência pela Constituição, seja ainda porque os motivos determinantes do exercício do poder não se, ou mesmo pela inconstitucionalidade do objeto, pode ser reconhecida e deve ser coibida.*

(...)

*Portanto, a produção de normas pode e deve ser examinada à luz da teoria do abuso de poder que, a exemplo da visão mais atual sobre o abuso de direito, constitui uma violação de limites e um uso indevido ou*

---

<sup>4</sup> TÁCITO, Caio. *O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais*. Revista Forense n.º 320, 1992, p.4

*desviado da autoridade concedida, sem supor intencionalidade ou dano para sua caracterização.”<sup>5</sup>*

23. Especialmente relevante, a propósito, é o voto proferido pelo Min. Alexandre de Moraes que, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 446, suspendeu a eficácia de atos normativos que concediam e majoravam benefícios previdenciários a deputados e ex-deputados estaduais. O Ministro considerou que o favorecimento irrazoável dos parlamentares configuraria indício de abuso de poder legislativo.

*“Quanto ao caso em exame, o quadro fático narrado pelo requerente, e inferido do teor das normas impugnadas, dá conta da existência de fundo de previdência, que, embora já extinto, concede benefícios pecuniários financiados preponderantemente por receitas públicas em benefício de pessoas titulares de cargos públicos temporários, o que traduz situação de constitucionalidade questionável, a amparar, neste momento processual, o juízo de presença do fumus boni iuris necessário à concessão da medida cautelar postulada.*

*Além disso, a sucessão de normas que revigoram o conteúdo da disciplina já extinta do referido FAP, em benefício dos membros de legislaturas subsequentes, enseja sérios questionamentos quanto à idoneidade, propósito e higidez constitucional dessas medidas.*

*A flexibilidade quanto aos critérios de concessão da pensão parlamentar, no tocante aos interregnos de carência e ao universo de beneficiários atendidos, indica que a legislação impugnada pode ter favorecido, de forma desproporcional e em prejuízo do erário, aqueles que eram os próprios agentes públicos editores desses atos, a sugerir a ocorrência de **abuso do poder legislativo** e violação ao princípio republicano (art. 1º, CF), ao devido processo legislativo (art. 2º, caput, c/c art. 5º, caput e inciso LIV)”. (STF, ADPF 446, Decisão Monocrática, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julg. em 06/04/2017).*

24. A EC n. 123 incorre em ostensivo desvio de finalidade. Embora a finalidade anunciada para a EC n. 123 fosse enfrentar crise gerada pela alta dos preços dos combustíveis, as medidas propostas revelam o propósito de interferir

---

<sup>5</sup> NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. *Abuso do Poder de Legislar: controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p.154.

ilegitimamente no processo eleitoral. Trata-se de típica hipótese de “**desvio do poder de legislar**”. A norma ora impugnada possui indiscutível finalidade eleitoral, uma vez que prevê expressamente a distribuição de recursos públicos pelo atual governo, ao eleitorado, a menos de 3 meses da data de realização das eleições 2022. Ao fazê-lo, a emenda constitucional em exame viola os princípios democrático e republicano, subjacentes à clausula pétrea do voto direto, secreto, universal e periódico – prevista no artigo 60, §4º, II, da Constituição.

25. De acordo com o **princípio republicano** (CF, art. 1º), o estado não deve ser objeto de apropriação privada, o que ocorre quando se permite o uso particular e eleitoreiro de recursos públicos. Com isso, viola-se, ainda, o **princípio da moralidade da administração pública**, previsto no art. 37, *caput*, da CF/88, que estabelece para os administradores o dever de preservar o erário e conduzir-se em conformidade com a lei e a Constituição Federal.

26. Aplica-se também à hipótese o **princípio democrático** (CF, art. 1º, *caput* e § único). A democracia exige igualdade de possibilidades de participar das disputas eleitorais. A escolha do eleitor deve ser feita entre candidatos que detenham as mesmas oportunidades, com paridade de armas. A EC n. 123 desequilibra a paridade de armas entre os candidatos, uma vez que permite a distribuição de recursos públicos expressivos aos eleitores a menos de três meses da realização do pleito eleitoral, por parte de um governo cujo Presidente será candidato a reeleição. Nesse sentido, a inconstitucionalidade da EC 123/2022 decorre também do próprio **princípio da igualdade** (CF, art. 5º, *caput*).

27. No caso, o abuso do poder de legislar assume a forma do chamado “**constitucionalismo abusivo**”, típico dos processos de erosão democrática hoje em curso. Nestes, tem se tornado comum a realização de reformas constitucionais ou mesmo a convocação de novas constituintes como artifício para suspender os limites estabelecidos pela Constituição vigente, com base na qual a oposição e as instituições

resistem.<sup>6</sup> A caracterização da EC n. 123 como manifestação do “constitucionalismo abusivo” é levada a termo pelo professor Paulo Modesto<sup>7</sup>:

*O que pretende o governo federal é, em sede constitucional, carimbar como "estado de emergência" o período que inicia com a promulgação da Emenda até a data de 31 de dezembro de 2022. Expediente artificial para ladear as limitações eleitorais vigentes e contornar o artigo 16 da Constituição Federal.*

*A alteração constitucional pretendida insere-se como exemplo típico de constitucionalismo abusivo. Além de casuística, voltada precipuamente a alcançar efeitos no período eleitoral, cria "estado de emergência" artificial para violar norma voltada a "evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral" (ADI 354, relatoria ministro Octavio Gallotti, DJ 12.02.93).*

*Insere desequilíbrio na competição eleitoral justa, isto é, promove competição eleitoral desleal, alterando as regras do jogo em pleno jogo, com favorecimento direto do detentor atual do poder político. Fundamenta o suposto "estado de emergência" em agravamento do preço dos combustíveis no exato momento em que o preço dos combustíveis começa a declinar fortemente, seja pela redução dos tributos estaduais e federais, seja pela desaceleração das economias no plano internacional.*

*Viola o devido processo de elaboração das normas reformadoras, sendo na Câmara pensada e Proposta em fase adianta de avaliação (PEC 15/2022), suprimindo a instância da Comissão de Constituição e Justiça e prazos essenciais para o debate, e, no Senado, desconsiderando o interstício que deve marcar os dois turnos de discussão e aprovação.*

*A PEC da Emergência (eleitoral) concede benefícios adicionais a grupos de interesse ativos eleitoralmente, sem exigência de comprovação de efetiva despesa com combustíveis, e sem controle disciplinado em lei. Amplia benefícios sociais meritórios, porém apenas até o fim do ano; cria compensações para situações já vigentes,*

---

<sup>6</sup> . É o que se denomina “constitucionalismo abusivo”, que se define como “o uso de mecanismos de mudança constitucional com o propósito de tornar o estado significativamente menos democrático que antes.” (LANDAU, D. Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, v. 47, 2013. p. 195).

<sup>7</sup> MODESTO, Paulo. Constitucionalismo abusivo e casuismo eleitoral: PEC do Estado de Emergência, *Conjur*, 14.07.2022.

*misturando o razoável e o irrazoável para inviabilizar o debate parlamentar equilibrado.*

(...)

*Evitar autocracias eleitorais, estados apenas aparentemente democráticos, cuja competição pelo poder seja um vale-tudo normativo, é algo que deveria ser contido de forma imediata pelo próprio Congresso, por ser de seu interesse preservar o equilíbrio de poderes. Mas quando isso não ocorre, e o Parlamento e o Executivo comportam-se como "poderes selvagens" (Luigi Ferrajoli), desvalorizando a "dimensão constitucional da democracia", sobra apenas aguardar que a Suprema Corte seja rapidamente provocada e tenha tempo para reagir.*

28. Como se verifica, a EC n. 123 incorre em ostensivo desvio de finalidade, tratando-se de exemplo típico de constitucionalismo abusivo. A sua aprovação tem como finalidade perpetuar no poder grupo refratário à observância das regras inerentes ao estado democrático de direito. No entanto, apesar da inconstitucionalidade flagrante que macula as normas ora em exame, a autora deixa de formular pedidos de declaração de inconstitucionalidade tendo em vista o atual estado de crescimento da miséria e da insegurança alimentar, em decorrência da política econômica catastrófica hoje adotada. Por isso, ao final, são apenas deduzidos pedidos de interpretação conforme a Constituição com o objetivo de minimizar os efeitos eleitorais condenáveis da EC n. 123.

## **II.2 – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ELEITORAL (ART. 16 DA CRFB). CLÁUSULA PETREA.**

29. A referida Emenda possui clara finalidade eleitoreira, uma vez que cria benefícios sociais às vésperas das eleições, com vigência prevista apenas para o resto de 2022. Passada as eleições, os benefícios deixarão de ser pagos. Em razão de seu impacto eleitoral, a EC não poderia incidir neste ano. O princípio da anualidade

eleitoral, previsto no artigo 16 da Constituição Federal, estabelece que as normas capazes de modificar o processo eleitoral não devem ser aplicadas às eleições que ocorrerem no período de um ano da data do início de sua vigência. Trata-se de derivação do princípio da segurança (art. 5º), do qual resulta a necessidade de que as regras do jogo democrático sejam previsíveis. Não deve ser possível modificá-las no curso do processo político eleitoral. Essa garantia tem em vista impedir a ação casuística ou arbitrária do Estado. A previsibilidade da atuação estatal permite que os cidadãos e líderes políticos estabeleçam responsabilmente seus planos de ação, sabendo com antecedência quais serão as consequências de seus atos.

30. O Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento acerca da caracterização do princípio da anterioridade eleitoral como cláusula pétrea (artigo 60, §4º da CF):

*LEI COMPLEMENTAR 135/2010, DENOMINADA LEI DA FICHA LIMPA. INAPLICABILIDADE ÀS ELEIÇÕES GERAIS 2010. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL (ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). I. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL ELEITORAL. O pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de devido processo legal eleitoral. Na medida em que estabelecem as garantias fundamentais para a efetividade dos direitos políticos, ESSAS REGRAS TAMBÉM COMPÕEM O ROL DAS NORMAS DENOMINADAS CLÁUSULAS PÉTREAS e, por isso, estão imunes a qualquer reforma que vise a aboli-las. O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. Precedente: ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. em 22.3.2006. (RE 633703, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 18/11/2011).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EC 52, DE 08.03.06. APLICAÇÃO IMEDIATA DA NOVA REGRA SOBRE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS ELEITORAIS, INTRODUZIDA NO TEXTO DO ART. 17, § 1º, DA CF. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16) E ÀS GARANTIAS INDIVIDUAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E*

*DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, CAPUT, E LIV). LIMITES MATERIAIS À ATIVIDADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE REFORMADOR. ARTS. 60, § 4º, IV, E 5º, § 2º, DA CF. [...] 3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.02.93). [...] 5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). (ADI 3685, Relator(a): ELLEN GRACIE, DJ 10-08-2006).*

17. A violação do princípio da anualidade eleitoral pela EC 123 é enfatizada por Streck e Freitas<sup>8</sup>, nos seguintes termos:

*Esculpido no artigo 16 da Constituição, o princípio da anterioridade ou anualidade eleitoral preceitua que as normas que alterarem o processo eleitoral não devem se aplicar às eleições que ocorrerem até um ano da data do início de sua vigência.*

*A ratio da referida norma constitucional, com efeito, pode ser deduzida sem grande esforço intelectual. Ora, da mesma forma que não parece justo permitir que o dono da bola modifique, no meio do jogo, as regras preestabelecidas para a partida, igualmente não parece certo permitir que o detentor do poder o exerça, nas vésperas da eleição à qual concorre, com a finalidade de se promover eleitoralmente.*

*Anterioridade eleitoral, desse modo, relaciona-se à paridade de armas no pleito, à não surpresa nas eleições, à liberdade do voto e, em último grau, à própria democracia. Anterioridade é o que vem antes, se nos permitem uma platitude – que é transformar ignominias em obviedades.*

---

<sup>8</sup> STRECK, Lenio Luiz; FREITAS, Matheus Pimenta de. Post scriptum: PEC Kamikaze violou também a anterioridade eleitoral. CONJUR, 15 de julho de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-15/streck-freitas-pec-kamikaze-violou-tambem-anterioridade-eleitoral>>. Acesso em: 18/07/2022.

*Coberta de razão, portanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal — sim, existe jurisprudência nesse sentido - assevera que o princípio da anterioridade eleitoral compõe o rol das cláusulas pétreas (artigo 60, §4º da CF), e que, assim, não pode ser mitigado nem mesmo por meio de emenda constitucional, senão vejamos:*

*(...)*

*Não parece difícil perceber, nesse contexto, que o princípio da anterioridade eleitoral, por ser cláusula pétrea, deveria representar obstáculo intransponível à tramitação da PEC Kamikaze.*

*Isso porque, ao permitir a distribuição pelo governo — cujo chefe concorrerá à reeleição — de todos os benefícios nela previstos, às vésperas da disputa, a referida proposta modificou abruptamente o processo eleitoral de 2022. Antes da PEC, não se poderia distribuir benesse alguma neste ano. Depois da PEC, passa-se a poder!*

*O dono da bola, nos acréscimos do segundo tempo, mudou a regra do jogo e marcou um pênalti a seu favor. E ainda pensa em amarrar as mãos do goleiro...!*

18. Não há dúvida, portanto, quanto à inconstitucionalidade da EC n. 123. No presente momento, a autora deixa de realizar a impugnação apenas em razão do aumento acelerado da pobreza extrema e do agravamento progressivo da insegurança alimentar, provocados pela política econômica do atual governo. Ora propugna pelo estabelecimento de medidas que reduzam o impacto ilegítimo de tais políticas no processo eleitoral. É com esse propósito que são formulados os pedidos que constam do final da presente petição.

### **III – CAUTELAR**

31. Requer-se a concessão de medida cautelar (arts. 10 da Lei nº 9.868, de 1999), presentes seus requisitos autorizadores.

32. Presente o *fumus boni iuris*, demonstrado por meio dos argumentos apresentados acima.

33. O *periculum in mora* decorre da nítida finalidade eleitoreira dos preceitos cuja interpretação conforme se requer, aprovados a apenas três meses do pleito. A proximidade do processo eleitoral de 2022 torna inequívoco o *periculum in mora*.

34. Diante das razões expostas, requer-se a concessão de cautelar para que se confira interpretação conforme aos artigos 3º e 5º da Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, para estabelecer que:

1. fica vedada aos órgãos públicos federais ou às respectivas entidades da administração indireta a realização de publicidade institucional dos benefícios sociais custeados pelas despesas extraordinárias de que trata a EC n. 123;

2. a exploração eleitoral dos benefícios concedidos com base na EC n. 123 deve ser considerada abuso de poder político, punido com base na legislação eleitoral;

3. a concessão dos benefícios sociais de que trata a EC n. 123 deve ser precedida do reconhecimento da configuração de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral.

#### IV – PEDIDOS

35. Por todo o exposto, requer-se:

a) seja recebida e julgada procedente a presente ADI;

- b) seja concedida medida de cautelar pleiteada;
- c) sejam notificados a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por intermédio de seus Presidentes, para que, como responsáveis pela elaboração das normas impugnadas, manifestem-se;
- d) seja notificado o Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, para se manifestar sobre o mérito da presente ação;
- e) seja notificado o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, para que emita o seu parecer;
- f) ao final, seja julgada procedente a presente ADI para se conferir interpretação conforme a Constituição aos artigos 3º e 5º da Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, para estabelecer que:
  - f. 1. fica vedada aos órgãos públicos federais ou às respectivas entidades da administração indireta a realização de publicidade institucional dos benefícios sociais custeados pelas despesas extraordinárias de que trata a EC n. 123;
  - f. 2. a exploração eleitoral dos benefícios concedidos com base na Emenda Constitucional n. 123 deve ser considerada abuso de poder político, punido com base na legislação eleitoral;
  - f. 3. a concessão dos benefícios sociais de que trata a EC n. 123 deve ser precedida do reconhecimento da configuração de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral.



Termos em que pedem deferimento.

Brasília/DF, 19 de julho de 2022.

**Cláudio Pereira de Souza Neto**  
**OAB/DF nº 34.238**

**Fernando Luís Coelho**  
**Antunes**  
**OAB/DF nº 39.513**

**Natáli Nunes da Silva**  
**OAB/DF nº 24.439**

**Lucas Licy Ribeiro Mello**  
**OAB/MG nº 181.883/MG**

## **ROL DE DOCUMENTOS**

1. Documento pessoal (doc. 1)
2. Procuração (doc. 2)
3. Listas de associados de cada estado (doc. 3, lista anexa)
4. Estatuto da ABI (doc. 4)
5. CNPJ ABI (doc. 5)
6. Ata da Assembleia (doc. 6)
7. Ata de posse da Diretoria (2020-2021) (doc. 7)
8. Dispositivo legal impugnado (doc. 8)