

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **JUIZ ELEITORAL DA 17ª ZONA ELEITORAL DE
CAMPINA GRANDE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUÍZA ELEITORAL DA 199ª ZONA ELEITORAL DO
RIO DE JANEIRO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUIZ ELEITORAL DA 18ª ZONA ELEITORAL DE
MATO GROSSO DO SUL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUIZ ELEITORAL DA 20ª ZONA ELEITORAL DO RIO
GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUÍZA ELEITORAL DA 30ª ZONA ELEITORAL DE
BELO HORIZONTE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS**
ADV.(A/S) : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO**
AM. CURIAE. : **ANDES - SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES
DAS INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR**
ADV.(A/S) : **MAURO DE AZEVEDO MENEZES E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS -
UNICAMP**
ADV.(A/S) : **LUCIANA ALBOCCINO BARBOSA CATALANO**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE
ENSINO - CONTEE**
ADV.(A/S) : **SARAH CAMPOS**
ADV.(A/S) : **JOELSON DIAS**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES
DAS UNIVERSIDADE BRASILEIRAS (FASUBRA -
SINDICAL)**

ADPF 548 MC-REF / DF

ADV.(A/S) :CLAUDIO SANTOS DA SILVA
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES
ADV.(A/S) :CLAUDISMAR ZUPIROLI
AM. CURIAE. :PARTIDO DOS TRABALHADORES

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ELEIÇÕES 2018: MANIFESTAÇÕES EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. ATOS DO PODER PÚBLICO: BUSCAS E APREENSÕES. ALEGADO DESCUMPRIMENTO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS: PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DEMONSTRADA. URGÊNCIA QUALIFICADA CONFIGURADA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA E REFERENDADA.

1. Adequada a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental porque respeitado o princípio da subsidiariedade e processualmente viável a impugnação, por seu intermédio, de decisões judiciais ou de interpretações judiciais de textos normativos constitucionais.

2. Suspensos os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanados de autoridade pública que possibilitem, pelos quais se determinem ou promovam o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários.

3. Pluralismo não é unanimidade, impedir a manifestação do diferente e à livre manifestação de todas as formas de apreender, aprender e manifestar a sua compreensão de mundo é algemar as liberdades, destruir o direito e exterminar a democracia.

4. O pluralismo de ideias está na base da autonomia universitária como extensão do princípio fundante da democracia brasileira, que é exposta no inc. V do art. 1º da Constituição da República.

ACÓRDÃO

ADPF 548 MC-REF / DF

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Celso de Mello, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **em referendar a Medida Cautelar, nos termos do voto da Relatora. Não votou o Ministro Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, o Ministro Luiz Fux.**

Brasília, 22 de fevereiro de 2019.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **JUIZ ELEITORAL DA 17ª ZONA ELEITORAL DE
CAMPINA GRANDE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUÍZA ELEITORAL DA 199ª ZONA ELEITORAL DO
RIO DE JANEIRO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUIZ ELEITORAL DA 18ª ZONA ELEITORAL DE
MATO GROSSO DO SUL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUIZ ELEITORAL DA 20ª ZONA ELEITORAL DO RIO
GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **JUÍZA ELEITORAL DA 30ª ZONA ELEITORAL DE
BELO HORIZONTE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS**
ADV.(A/S) : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO**
AM. CURIAE. : **ANDES - SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES
DAS INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR**
ADV.(A/S) : **MAURO DE AZEVEDO MENEZES E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS -
UNICAMP**
ADV.(A/S) : **LUCIANA ALBOCCINO BARBOSA CATALANO**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE
ENSINO - CONTEE**
ADV.(A/S) : **SARAH CAMPOS**
ADV.(A/S) : **JOELSON DIAS**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES
DAS UNIVERSIDADE BRASILEIRAS (FASUBRA -
SINDICAL)**
ADV.(A/S) : **CLAUDIO SANTOS DA SILVA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES**

ADPF 548 MC-REF / DF

ADV.(A/S) :CLAUDISMAR ZUPIROLI
AM. CURIAE. :PARTIDO DOS TRABALHADORES

Relatório

1. Em 26.10.2018 foi ajuizada a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com requerimento de medida cautelar, sendo dela autora a Procuradora-Geral da República. Seu objetivo é *“evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público tendentes a executar ou autorizar buscas e apreensões, assim como proibir o ingresso e interrupção de aulas, palestras, debates ou atos congêneres e promover a inquirição de docentes, discentes e de outros cidadãos que estejam em local definido como universidade pública ou privada”* (fl. 2, e-doc. 1).

2. A autora indicou como objeto da presente arguição decisões proferidas por juízes eleitorais, pelas quais determinam a busca e apreensão do que seriam *“panfletos”* e materiais de campanha eleitoral em universidades e nas dependências das sedes de associações de docentes, proíbem aulas com temática eleitoral e reuniões e assembleias de natureza política, impondo-se a interrupção de manifestações públicas de apreço ou reprovação a candidatos nas eleições gerais de 2018, em ambiente virtual ou físico de universidades federais e estaduais.

Relatou episódios de ação policial nos quais não se comprovou o necessário e prévio respaldo de decisão judicial e outras em cumprimento a decisões judiciais mas sem fundamento válido:

“Cite-se que na Universidade Federal de Uberlândia – UFU ocorreu a retirada de faixa com propaganda eleitoral colocada do lado externo de uma das portarias do campus Santa Mônica, pela Polícia Militar, após a Universidade ter levado o caso ao conhecimento do Cartório Eleitoral de Uberlândia, não sendo possível aferir se a determinação foi exarada do juiz da 278ª ou 279ª Zona Eleitoral.”

ADPF 548 MC-REF / DF

Na Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, policiais promoveram a retirada de faixas em homenagem à vereadora Marielle Franco, assassinada em março, e com as inscrições ‘Direito Uerj Antifascismo’.

Por sua vez, a Universidade informou que não havia mandado judicial a autorizar as referidas ações.

Na Universidade do Estado da Bahia – UNEB, campus de Serrinha, foram retirados cartazes supostamente de apoio a candidato a Presidência da República” (fl. 4).

Defendeu o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, apontando “lesão aos direitos fundamentais da liberdade de manifestação do pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e de reunião (art. 5º-IV, IX e XVI), ao ensino pautado na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e o pluralismo de ideias (art. 206-II e III) e à autonomia didático-científica e administrativa das universidades (art. 207) previstos na Constituição” (fl. 5).

Realçou a Procuradora Geral da República fundarem-se as buscas e apreensões realizadas em universidades públicas e privadas no art. 37 da Lei n. 9.504/1997, que dispõe:

“Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados.

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no caput deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

§ 2º Não é permitida a veiculação de material de propaganda eleitoral em

ADPF 548 MC-REF / DF

bens públicos ou particulares, exceto de:

I - bandeiras ao longo de vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos;

II - adesivo plástico em automóveis, caminhões, bicicletas, motocicletas e janelas residenciais, desde que não exceda a 0,5 m² (meio metro quadrado).

§ 3º Nas dependências do Poder Legislativo, a veiculação de propaganda eleitoral fica a critério da Mesa Diretora.

§ 4º Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pela Lei n^o 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada.

§ 5º Nas árvores e nos jardins localizados em áreas públicas, bem como em muros, cercas e tapumes divisórios, não é permitida a colocação de propaganda eleitoral de qualquer natureza, mesmo que não lhes cause dano.

§ 6º É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos.

§ 7º A mobilidade referida no § 6º estará caracterizada com a colocação e a retirada dos meios de propaganda entre as seis horas e as vinte e duas horas.

§ 8º A veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares deve ser espontânea e gratuita, sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço para esta finalidade.”

Enfatizou-se, na peça inicial desta arguição, que era véspera do segundo turno das eleições para Presidente da República e de Governador em algumas unidades federadas – ocorridas em 28.10.2018 - “revelando ser ineficaz a adoção de medidas específicas, com o intuito de se salvaguardar de modo efetivo e eficiente a observância dos preceitos fundamentais aqui afrontados, a revelar, desse modo, o cabimento desta ação” (fl. 6).

ADPF 548 MC-REF / DF

Argumentou a autora fundamentar-se nos direitos e garantias individuais listados no art. 5º da Constituição da República para o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, tendo este Supremo Tribunal reconhecido, no julgamento da ADPF n. 187 (Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 28.5.2014), o aproveitamento desse instrumento constitucional para resguardar o direito de crítica, de protesto e de discordância advindos da liberdade de expressão e da livre manifestação do pensamento.

Anotou que os incs. II e III do art. 206 da Constituição da República, nos quais estabelecidos os princípios orientadores da educação, também estimulariam *“a construção de espaços de liberdade em obséquio ao sentido democrático que anima as instituições da República”* (trecho do voto do Ministro Celso de Mello na ADPF n. 187), explicitando:

“Com efeito, os princípios constantes do rol do artigo 206 da Constituição visam a garantir que o ensino não se revista apenas do caráter informativo, mas, sobretudo, da formação de ideias à luz dos princípios-base que emanam da Constituição e irradiam por todo o ordenamento; entre eles, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, assim como o respeito ao pluralismo de ideias e ao debate” (fls. 7-8).

Aduziu que a autonomia universitária, prevista no art. 207 da Constituição da República, qualifica-se também como preceito fundamental autorizador desta ação constitucional, citando passagem da peça inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 474, ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade contra a concentração da gestão financeira e orçamentária das universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro (Relatora a Ministra Rosa Weber).

Afirmou, ainda, que os atos impugnados na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental contrariariam a jurisprudência deste Supremo Tribunal pautada na defesa da liberdade de manifestação do pensamento e de comunicação e exorbitaram *“os limites de fiscalização*

ADPF 548 MC-REF / DF

de lisura do processo eleitoral e afrontaram os preceitos fundamentais já mencionados, por abstraí-los” (fl. 9).

3. Sustentou haver perigo na demora da suspensão dos atos impugnados e a *“iminência no cometimento de outros às vésperas da eleição[, requerendo] a concessão de medida cautelar, até por decisão monocrática do eminente relator, ad referendum do Plenário, a fim de se suspender todo e qualquer ato que determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas e debates, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos” (fl. 9).*

No mérito, pede *“que se declare a nulidade dos atos praticados e ora impugnados, tanto quanto de outros porventura cometidos e aqui não mencionados, assim como a abstenção, por quaisquer autoridades públicas, de todo ato tendente a, a pretexto de cumprimento do artigo 24 da Lei 9.504/97, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas e debates, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos” (fl. 10).*

4. Distribuídos, os autos eletrônicos vieram-me conclusos às 22h38min do dia 26.10.2018 (e-doc. 11).

5. Conclui haver urgência qualificada na questão posta e submetida a exame, porque os atos que vinham sendo praticados estendiam-se no curso dos dias que antecederam o ajuizamento da presente arguição. Dias que antecederam a realização do segundo turno das eleições e que, se continuassem sem decisão judicial sobre a matéria, poderiam ensejar novas práticas e, direta ou indiretamente, comprometer a dinâmica política específica das eleições.

Esta comprovação levou-me a, excepcionalmente, decidir sobre o

ADPF 548 MC-REF / DF

requerimento cautelar pleiteado, determinando a ciência imediata da medida adotada aos Senhores Ministros com o envio de cópia da decisão e a disponibilização da decisão para sua submissão a referendun deste Plenário.

Naquela mesma data da decisão, foi-me informado o atendimento pelo Presidente do pedido formulado no sentido de trazer a referendun a decisão, o que ocorre neste momento.

Recebi e deferi, na presente data, petições das seguintes entidades de ingresso na arguição como *amicus curiae*: *Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB; o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES; a Universidade Estadual de Campinas; a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE; a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil – FASUBRA-SINDICAL; a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES e o Partido dos Trabalhadores – PT*, observando-se as regras de pertinência temática e de condições para exercerem a representação nesta sede.

É o relatório.

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Relatora): 1. Como relatado, a Procuradora Geral da República ajuizou a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ao argumento de que decisões de alguns juízes eleitorais e de medidas levadas a efeito por policiais estariam confrontando a Constituição do Brasil, em especial quanto a preceitos fundamentais dela constantes, especialmente, nos incs. IV, IX e XVI do art. 5o. e nos incs. II e III do art. 206 e 207.

Os atos questionados que se alegam nulos seriam praticados por autoridades públicas e consistiriam em decisões judiciais e administrativas de busca e apreensão de material do que seria propaganda eleitoral ou manifestação de preferência eleitoral ou de questionamento quanto a princípios em discussão no presente processo eleitoral.

O pedido formulado é de declaração de sua nulidade e determinação de impedimento judicial de sua prática, enfatizando-se aquelas pelas quais se vedavam ou interrompiam atos de manifestação de pensamento e de preferências políticas ou de contrariedade a ideias e de aulas e debates, atividade disciplinar docente e discente, vedação do ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos e a coleta irregular de depoimentos sobre comportamentos como os descritos.

2. Como também relatei, conclui pela necessidade de deferir a cautelar pleiteada em face da urgência qualificada comprovada no caso, dos riscos advindos da manutenção dos atos indicados na peça inicial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e que poderiam se multiplicar em face da ausência de manifestação judicial a eles contrária, para, *ad referendum* deste Plenário do Supremo Tribunal Federal, suspender os efeitos de atos judiciais ou administrativos,

ADPF 548 MC-REF / DF

emanados de autoridade pública que “possibilite, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos”.

3. Conduziu-me a tal conclusão os documentos acostados aos autos, alguns incompletos, nos quais se comprova que juízes eleitorais teriam determinado medidas de busca e apreensão de documentos em ambientes universitários e interrompido ou proibido aulas e atos de manifestação de pensamento de docentes e discentes universitários, o mesmo comportamento sendo adotado, em alguns casos, sem sequer comprovação de ato judicial respaldando a providência administrativa da polícia.

As medidas questionadas teriam como alegado embasamento jurídico a legislação eleitoral, que veda “a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados” (art. 37 da Lei n. 9.504/1997).

Conquanto emanados de juízes eleitorais alguns e outros adotados por policiais sem comprovação de decisão judicial prévia e neles constando referências a normas legais vigentes, os atos questionados apresentam-se com subjetivismo incompatível com a objetividade e neutralidade que devem permear a função judicante, além de neles haver demonstração de erro de interpretação de lei, a conduzir a contrariedade ao direito de um Estado democrático.

ADPF 548 MC-REF / DF

Do cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

4. A legislação vigente e a jurisprudência consolidada sobre o item referente ao cabimento do instituto no caso em apreço e para os fins buscados demonstram a pertinência de sua utilização pela Procuradora Geral da República.

O art. 1º da Lei n. 9.882/1999 estabelece:

“Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.”

Ensina, dentre outros, José Afonso da Silva, que preceito fundamental não é “sinônimo de ‘princípios fundamentais’”. É mais ampla, abrange estes e todas as prescrições que dão o sentido básico do regime constitucional (...). Em alguns casos ele serve para impugnar decisões judiciais, e, aí, sua natureza de meio de impugnação, de recurso, é patente. Em outros, contudo, é meio de invocar a prestação jurisdicional em defesa de direitos fundamentais (...)” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 562-563 – grifos nossos).

A arguente demonstrou a importância da matéria discutida e a possibilidade de se estar em face de descumprimento de preceito fundamental. Comprovou haver preceitos constitucionais fundamentais que são objeto de discussão judicial em diversas ações.

O art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/99 é expresso quanto à vedação do ajuizamento da arguição “quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. A regra não significa que o ajuizamento da presente arguição somente seria possível se já tivessem sido esgotados todos os meios admitidos na lei processual para “afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar (...) que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque

ADPF 548 MC-REF / DF

objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão –, contido no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem global. Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 501).

A aplicação das normas eleitorais pelas decisões judiciais parece traduzir descumprimento de preceitos constitucionais fundamentais. Não há, pois, outra ação na qual se possa suscitar o questionamento posto na presente arguição com a efetividade da prestação jurisdicional pretendida, donde a comprovação de acatamento ao princípio da subsidiariedade.

É a lição do Ministro Gilmar Mendes, de Inocêncio Mártires Coelho e de Paulo Gustavo Gonet Branco, que

“tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.

Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, isto é, não se verificando a existência de meio apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata – há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. (...) Afigura-se igualmente legítimo cogitar de utilização da arguição de descumprimento nas controvérsias relacionadas com o princípio da legalidade (lei e regulamento), uma vez que, assim como assente na jurisprudência, tal hipótese não pode ser veiculada em sede de controle direto de constitucionalidade (...).

ADPF 548 MC-REF / DF

A própria aplicação do princípio da subsidiariedade está a indicar que a arguição de descumprimento há de ser aceita nos casos que envolvam a aplicação direta da Constituição – alegação de contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial ou controvérsia sobre interpretação adotada pelo Judiciário que não envolva a aplicação de lei ou normativo infraconstitucional.

Da mesma forma, controvérsias concretas fundadas na eventual inconstitucionalidade de lei ou ato normativo podem dar ensejo a uma plethora de demandas, insolúveis no âmbito dos processos objetivos. (...)

A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (...) o que também está a recomendar uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da arguição, de modo a admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou incongruentes, que comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria idéia de prestação judicial efetiva” (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público e Saraiva, 2008. p. 1154-1155 – grifos nossos).

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que um conjunto de reiteradas decisões judiciais sobre determinada matéria deve ser considerado “*ato do Poder Público passível de controle pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental*” (ADPF 405-MC, Relatora a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 5.2.2018).

Nessa mesma linha, este Supremo Tribunal também admite a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental para questionar a interpretação judicial de norma constitucional:

“Posta a questão nos termos em que deduzida pela ora argüente, também entendo, na linha de orientação jurisprudencial firmada por esta Suprema Corte

ADPF 548 MC-REF / DF

(ADPF 33/PA, Rel. Min. GILMAR MENDES), que a controvérsia constitucional suscitada pela AMB mostra-se passível de veiculação em sede de argüição de descumprimento de preceito fundamental, mesmo que o litígio tenha por objeto interpretação judicial alegadamente violadora de preceitos fundamentais, como os postulados da proibidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, cuja suposta transgressão decorreria das decisões, precedentemente referidas, emanadas do E. Tribunal Superior Eleitoral.

Essa compreensão da matéria, que sustenta a viabilidade da utilização da argüição de descumprimento contra interpretação judicial de que possa resultar lesão a preceito fundamental, encontra apoio em valioso magistério doutrinário do eminente Ministro GILMAR MENDES ('Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999', p. 72, item n. 6, 2007, Saraiva):

'Pode ocorrer lesão a preceito fundamental fundada em simples interpretação judicial do texto constitucional.

Nesses casos, a controvérsia não tem por base a legitimidade ou não de uma lei ou de um ato normativo, mas se assenta simplesmente na legitimidade ou não de uma dada interpretação constitucional. No âmbito do recurso extraordinário essa situação apresenta-se como um caso de decisão judicial que contraria diretamente a Constituição (art. 102, III, 'a').

Não parece haver dúvida de que, diante dos termos amplos do art. 1º da Lei n. 9.882/99, essa hipótese poderá ser objeto de argüição de descumprimento – lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público –, até porque se cuida de uma situação trivial no âmbito de controle de constitucionalidade difuso.

Assim, o ato judicial de interpretação direta de um preceito fundamental poderá conter uma violação da norma constitucional. Nessa hipótese, caberá a propositura da argüição de descumprimento para afastar a lesão a preceito fundamental resultante desse ato judicial do Poder Público, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.882/99.' (grifei)" (ADPF 144, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 26.2.2010)

E este Supremo Tribunal assentou, na Argüição de Descumprimento

ADPF 548 MC-REF / DF

de Preceito Fundamental n. 33, que:

“É fácil ver também que a fórmula da relevância do interesse público para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão) está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro, tendo em vista, especialmente, o caráter marcadamente objetivo que se conferiu ao instituto.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal sempre poderá, ao lado de outros requisitos de admissibilidade, emitir juízo sobre a relevância e o interesse público contido na controvérsia constitucional.

Essa leitura compreensiva da cláusula da subsidiariedade contida no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999, parece solver, com superioridade, a controvérsia em torno da aplicação do princípio do exaurimento das instâncias.

Assim, é plausível admitir que o Tribunal deverá conhecer da arguição de descumprimento toda vez que o princípio da segurança jurídica restar seriamente ameaçado, especialmente em razão de conflitos de interpretação ou de incongruências hermenêuticas causadas pelo modelo pluralista de jurisdição constitucional, desde que presentes os demais pressupostos de admissibilidade.

Refuta-se, com tais considerações, o argumento também trazido pelo amicus curiae de que a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não respeitou o contido no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99.”

Cabível, portanto, a arguição de descumprimento de preceito fundamental no caso apresentado.

Confira-se, por exemplo, o precedente havido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101, de que fui relatora, e na qual havia questionamento exatamente de decisões judiciais que contrariavam direito à saúde e regras definidas em tratados e convenções internacionais.

Por igual, tem-se na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 474, Relatado pela Ministra Rosa Weber e na qual se põe em questão o princípio da autonomia universitária, um dos itens de

ADPF 548 MC-REF / DF

fundamentação da arguição agora em exame.

O que se questiona, no caso em pauta, é a validade de práticas estatais – judiciais e administrativas – impeditivas ou que embarçam ou dificultam o livre exercício do direito de manifestação do pensamento, das ideias e das opiniões ou opções políticas, ideológicas ou de preferência de qualquer natureza.

5. Tem-se por cabível a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, cujo objeto há de ser julgado por este Plenário na forma do direito vigente.

Liberdades públicas e processo eleitoral democrático

6. As práticas descritas na peça inicial da presente arguição contrariam a Constituição do Brasil. Contrariam o Brasil como Estado constitucionalmente formalizado como Democrático de Direito.

No ato da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, o presidente da Assembleia Constituinte afirmou que *“Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito. Rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio e o cemitério”*.

Atos que transgridam as liberdades públicas rasgam a Constituição. Essa é forma de trair a Constituição.

Não há direito democrático sem respeito às liberdades. Não há pluralismo na unanimidade, pelo que contrapor-se ao diferente e à livre manifestação de todas as formas de apreender, aprender e manifestar a sua compreensão de mundo é algemar as liberdades, destruir o direito e exterminar a democracia.

Impor-se a unanimidade universitária, impedindo ou dificultando a

ADPF 548 MC-REF / DF

manifestação plural de pensamentos é trancar a universidade, silenciar o estudante e amordaçar o professor.

A única força legitimada a invadir uma universidade é a das ideias livres e plurais. Qualquer outra que ali ingresse sem causa jurídica válida é tirana. E tirania é o exato contrário de democracia.

Esta comprovação bastaria para se ter como inválidas as medidas adotadas, judiciais e administrativas, aqui questionadas e pelas quais se buscou interromper, impedir ou dificultar manifestações livres de professores, alunos e servidores das universidades, para as quais foram dirigidas as ações de busca e apreensão de documentos, panfletos, manifestações de qualquer natureza nos espaços universitários e, ainda, as convocações e tomadas de depoimentos sem base legal.

7. Constitucionalmente mais grave do que as práticas que ensejam o conhecimento e o julgamento da presente arguição, em momento processual oportuno em seu mérito, é a sinalização do que nelas se expõe.

O direito tem a força da autoridade que nele se contém e por ele se impõe. O uso legítimo da força estatal para atendimento a comandos jurídicos – neles incluídas as decisões judiciais – é somente a que se contém nos estritos limites da Constituição e da lei.

Somente o atendimento estrito do Direito cumpre a finalidade de garantir que, pelo igual cumprimento da legislação por todos, a liberdade de cada um e a de todos é preservada. Qualquer providência ou medida fora do Direito, contra o Direito ou além do Direito põe em risco a liberdade constitucionalmente assegurada não apenas de uma instituição ou pessoa, mas de todos.

Vive-se ou não a Democracia. Não existe ela pela metade. Não vale apenas para um grupo. Ela é a garantia de liberdade de todos e para

ADPF 548 MC-REF / DF

todos. Pode ser diferente o pensar do outro. Não é melhor, nem pior por inexistir verdade absoluta. Expressando-se livremente o pensamento, há de ser cada pessoa respeitada. Democracia não precisa ser explicada, não necessita de justificativa. O marco civilizatório atingido deveria ter superado todas as formas ditatoriais, estatais e sociais, que impõem atenção permanente para que não se resvale em inconstitucionalidades violadoras das liberdades.

O respeito aos direitos e às liberdades é o coração do Estado de Direito. O respeito à exposição do livre pensamento por particulares ou, mais ainda, pelos agentes estatais é da dinâmica democrática. Sem respeito não se conversa, se combate. Não há sociedade que se sustente vivendo em estado de rixa, ao invés do diálogo; de conflito, ao invés de consenso; de confronto, ao invés de consenso. O diferente faz parte. Aliás, o diferente faz cada ser humano ser o que ele é. a diferença torna cada ser humano único porque desigual em sua identidade, conquanto igual em sua dignidade. A falta é que nos faz, porque ela agrega e nos aproxima do que é a carência a ser suprida.

7. Quando alguém acha que pode invadir universidade, instituição plural em seu nome mesmo – *universitas* – e ainda assim alega estar a interpretar o direito, impõe-se sinal de alerta. Porque a prática é, sob qualquer modo e meio pelo qual se a examine, contrário à dignidade livre da pessoa, à autonomia dos espaços de ensinar e aprender, do espaço social e político (no sentido clássico da polis) e ao princípio democrático, guardador da liberdade de pensar, manifestar-se, expressar-se, opinar e escolher o modelo de vida, de Estado, enfim de sociedade que se pretenda construir com Justiça.

De resto, a Justiça mesma é um conceito aberto. E na fórmula de Castoriadis, quanto mais em aberto estiver a ideia de Justiça numa sociedade, para que as gerações e grupos que a formam possam reinventá-la, mais democrática será a sociedade.

ADPF 548 MC-REF / DF

8. As medidas adotadas e questionadas na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental destoam e afastam-se de qualquer dos princípios postos na base da formulação constitucional garantidor das liberdades e da Democracia.

Sendo práticas determinadas por agentes estatais – juízes ou policiais – são mais inaceitáveis. Porque o princípio da legalidade também terá sido confrontado. Afinal, diferente do espaço de liberdade individual, que esbarra em limites da lei, o Estado e seus agentes somente podem atuar de acordo e no que é legalmente deferido. E não há lei válida a autorizar o garrote das liberdades e o acanhamento das universidades no constitucionalismo positivado no Brasil.

É dever do Poder Judiciário, e especificamente deste Supremo Tribunal Federal, a guarda da Constituição, nos termos do seu art. 102. Desta função precípua não pode e nem desertaria este Tribunal, a fim de que se cumpra o destino democrático do Estado brasileiro.

Deixasse este Supremo Tribunal de atender à determinação do comando constitucional – o que não se dará - e seríamos juízes à deriva, desertados de nossa atribuição, ficando a sociedade deserdada de seu destino de constituir-se em Estado livre, justo e solidário.

Não há escolha na função constitucional conferida a cada juiz. Menos ainda a este Supremo Tribunal.

Cumprir a Constituição, ater-se a seus comandos e fazer valer seus princípios e suas regras não é escolha, é tarefa. E essa se cumpre.

E a Constituição não se compadece com práticas antidemocráticas, não deixa dúvida ou lacuna quanto aos princípios ali adotados, não contemporiza com práticas diversas da garantia de todas as formas de

ADPF 548 MC-REF / DF

liberdades e de sua manifestação.

Dai a atuação deste juízo constitucional no caso em apreço.

9. O processo eleitoral, no Estado democrático, fundamenta-se nos princípios da liberdade de manifestação do pensamento, da liberdade de informação e de ensino e aprendizagem, da liberdade de criação e artística, da liberdade de escolhas políticas, em perfeita compatibilidade com elas se tendo o princípio, também constitucionalmente adotado, da autonomia universitária.

Por eles se garante a liberdade de escolha política sem o que não se tem processo eleitoral plural, como inerente à democracia a ser construída e garantida e no qual comparece a eleição como instrumento imprescindível à sua dinâmica.

Sem liberdade de manifestação, a escolha é inexistente. O que é para ser opção, transforma-se em simulacro de alternativa. O processo eleitoral transforma-se em enquadramento eleitoral, próprio das ditaduras.

Por isso, toda interpretação de norma jurídica que colida com qualquer daqueles princípios, ou, o que é pior e mais grave, que restrinja ou impeça a manifestação da liberdade é inconstitucional, inválida, írrita.

Todo ato particular ou estatal que limite, fora dos princípios fundamentais constitucionalmente estabelecidos, a liberdade de ser e de manifestação da forma de pensar e viver o que se é, não vale juridicamente, devendo ser impedido, desfeito ou retirado do universo das práticas aceitas ou aceitáveis.

Em qualquer espaço no qual se imponham algemas à liberdade de manifestação há nulidade a ser desfeita. Quando esta imposição emana de ato do Estado (no caso do Estado-juiz ou de atividade administrativa policial) mais afrontoso é por ser ele o responsável por assegurar o pleno

ADPF 548 MC-REF / DF

exercício das liberdades, responsável juridicamente por impedir sejam elas indevidamente tolhidas.

Fazendo incidir restrição no ambiente de informação, ensino e aprendizagem como é o universitário, que tem o reforço constitucional da garantia de autonomia, assegurado de maneira específica e expressa constitucionalmente, para se blindar esse espaço de investidas indevidas restritivas de direitos, a demonstração da nulidade faz-se mais patente e também mais séria.

10. E no entanto, parece ter sido o que se deu no caso em exame.

A liberdade é o pressuposto necessário para o exercício de todos os direitos fundamentais.

Os atos questionados na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental desatendem os princípios constitucionais assecuratórios da liberdade de manifestação do pensamento e desobedecem as garantias inerentes à autonomia universitária.

11. Relata-se na petição inicial da presente arguição que juízes eleitorais teriam determinado busca e apreensão de documentos, objetos e bens nos quais se conteriam expressões de negação a propostas, projetos ou indicação de ideias de grupos políticos e que estariam em equipamentos universitários. Em outra passagem da peça inicial há referência a que aquela providência de busca e apreensão teria se dado sem o respaldo de decisão judicial determinante do comportamento, a dizer, por policiais que sequer teriam comprovado haver decisão judicial a respaldar a medida..

Respaldaram-se eles, alegadamente, para tanto e em todos os casos expostos na presente arguição,, em normas que vedam propaganda eleitoral de qualquer natureza.

ADPF 548 MC-REF / DF

Às vésperas de pleito eleitoral denso e tenso, as providências judiciais e os comportamentos estendem-se por interrupções de atos pelos quais se expressam ideias e ideologias, preferências, propostas e percepções do que se quer no processo político.

Há que se interpretarem as normas jurídicas impeditivas de práticas durante o processo eleitoral segundo a sua finalidade e nos limites por ela contemplados e que não transgridem princípios constitucionais. Fora ou além do limite necessário ao resguardo de todas as formas de manifestação livre de pensar e do espaço livre de cada um atuar segundo o seu pensamento político o que há é abuso não de quem se expressa, mas de quem limita a expressão.

12. Dispõe o art. 37 da Lei n. 9.504/1997 ser vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados nos espaços indicados na norma.

A finalidade da norma que regulamenta a propaganda eleitoral e impõe proibição de alguns comportamentos em períodos especificados é impedir o abuso do poder econômico e político e preservar a igualdade entre os candidatos no processo.

A norma visa o resguardo da liberdade do cidadão, o amplo acesso das informações a fim de que ele decida segundo a sua conclusão livremente obtida, sem cerceamento direto ou indireto a seu direito de escolha.

A vedação legalmente imposta tem finalidade específica. Logo, o que não se contiver nos limites da finalidade de lisura do processo eleitoral e, diversamente, atingir a livre manifestação do cidadão não se afina com a teleologia da norma eleitoral, menos ainda com os princípios

ADPF 548 MC-REF / DF

constitucionais garantidores da liberdade de pensamento, de manifestação, de informação, de aprender e ensinar.

No caso em pauta, para além deste princípio magno garantidor de todas as formas de manifestação da liberdade, as providências adotadas teriam ferido também a autonomia das universidades e a liberdade dos docentes e dos discentes. As práticas coartadas pelos atos questionados e que poderiam se reproduzir em afronta à garantia das liberdades – e por isso menos, insubsistentes juridicamente – não restringem direitos dos candidatos, mas o livre pensar dos cidadãos.

12. Tem-se nos incisos IV, IX e XVI do art. 5o. da Constituição do Brasil:

“Art. 5o. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

...

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença

...

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;”.

Os dispositivos da Lei n. 9.504/1997 somente têm interpretação válida em sua adequação e compatibilidade com os princípios acima mencionados e nos quais se garantem todas as formas de manifestação da liberdade de pensamento, de divulgação de ideias e de reunião dos cidadãos.

ADPF 548 MC-REF / DF

Ao impor comportamentos restritivos ou impeditivos do exercício daqueles direitos as autoridades judiciais e policiais proferiram decisões com eles incompatíveis. Por estes atos liberdades individuais, civis e políticas foram profanadas em agressão inaceitável ao princípio democrático e ao modelo de Estado de Direito erigido e vigente no Brasil.

A atuação dos cidadãos, no exercício de sua liberdade de manifestação de pensamento, de manifestação livre de ideias, de criação e de expressão não foi sequer objeto de cuidado na norma eleitoral indicada como fundamento das decisões descritas na peça inicial da presente arguição.

Insista-se: volta-se a norma contra práticas abusivas e comprometedoras da livre manifestação das ideias, o que não é o mesmo nem próximo sequer do exercício das liberdades individuais e públicas. O uso de formas lícitas de divulgação de ideias, a exposição de opiniões, ideias, ideologias ou o desempenho de atividades de docência é exercício da liberdade, garantia da integridade individual digna e livre, não excesso individual ou voluntarismo sem respaldo fundamentado em lei.

Liberdade de pensamento não é concessão do Estado. É direito fundamental do indivíduo que a pode até mesmo contrapor ao Estado. Por isso não pode ser impedida, sob pena de substituir-se o indivíduo pelo ente estatal, o que se sabe bem onde vai dar. E onde vai dar não é o caminho do direito democrático, mas da ausência de direito e *déficit* democrático.

Exercício de autoridade não pode se converter em ato de autoritarismo, que é a providência sem causa jurídica adequada e fundamentada nos princípios constitucionais e legais vigentes.

A Constituição do Brasil garante todas as formas de liberdades

ADPF 548 MC-REF / DF

fundamentais e Constituição não é proposta, não é sugestão, não é conselho, não é aviso, é lei e fundamental, quer dizer, aquela que estrutura e garante os direitos das pessoas, de cada um e de todos.

13. Tem-se na peça inicial da presente arguição que os atos questionados teriam cerceado o princípio da autonomia universitária, porque teriam se dirigido contra comportamentos e dados constantes de equipamentos havidos naquele ambiente e em manifestações próprias das atividades fins a que se propõem as universidades.

Dispõem os incs. II e III do art. 206 e o art. 207 da Constituição do Brasil:

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

...

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;”

...

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão...”

As normas constitucionais acima transcritas harmonizam-se, como de outra forma não seria, com os direitos às liberdades de expressão do pensamento, de informar-se, de informar e de ser informado, constitucionalmente assegurados, para o que o ensino e a aprendizagem conjugam-se assegurando espaços de libertação da pessoa, a partir de ideias e compreensões do mundo convindas ou desavindas e que se expõem para convencer ou simplesmente como exposição do entendimento de cada qual.

A autonomia é o espaço de discricionariedade deixado

ADPF 548 MC-REF / DF

constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais. Reitere-se: universidades são espaços de liberdade e de libertação pessoal e política. Seu título indica a pluralidade e o respeito às diferenças, às divergências para se formarem consensos, legítimos apenas quando decorrentes de manifestações livres. Discordâncias são próprias das liberdades individuais. As pessoas divergem, não se tornam por isso inimigas. As pessoas criticam. Não se tornam por isso não gratas. Democracia não é unanimidade. Consenso não é imposição.

Daí ali ser expressamente assegurado pela Constituição da República a liberdade de aprender e de ensinar e de divulgar livremente o pensamento, porque sem a manifestação garantida o pensamento é ideia engaiolada.

Também o pluralismo de ideias está na base da autonomia universitária como extensão do princípio fundante da democracia brasileira, que é exposta no inc. V do art. 1o. da Constituição do Brasil.

Pensamento único é para ditadores. Verdade absoluta é para tiranos. A democracia é plural em sua essência. E é esse princípio que assegura a igualdade de direitos individuais na diversidade dos indivíduos.

Ao se contrapor a estes direitos fundamentais e determinar providências incompatíveis com o seu pleno exercício e eficaz garantia não se interpretou a norma eleitoral vigente. Antes, a ela se ofereceu exegese incompatível com a sua dicção e traidora dos fins a que se destina, que são os de acesso igual e justo a todos os cidadãos, garantindo-lhes o direito de informar-se e projetar suas ideias, ideologias e entendimentos, especialmente em espaços afetos diretamente à atividade do livre pensar e divulgar pensamentos plurais.

Toda forma de autoritarismo é iníqua. Pior quando parte do Estado.

ADPF 548 MC-REF / DF

Por isso os atos que não se compatibilizem com os princípios democráticos e não garantam, antes restrinjam o direito de livremente expressar pensamentos e divulgar ideias são insubsistentes juridicamente por conterem vício de inconstitucionalidade.

14. Pelo exposto, como antes relatei, em face da urgência qualificada comprovada no caso, dos riscos advindos da manutenção dos atos indicados na peça inicial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e que poderiam se multiplicar em face da ausência de manifestação judicial a eles contrária, deferi a medida cautelar para suspender os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanado de autoridade pública que possibilite, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos.

Submeto, agora, a decisão a este Plenário, que examinará se há de referendá-la para que seja mantida se assim concluírem os Pares.

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Em primeiro lugar, cumprimento a eminente Procuradora-Geral da República pela proposição da medida. Cumprimento os eminentes advogados, a eminente advogada, que foram à tribuna se manifestar a respeito do tema, bem como as senhoras e os senhores **amici curiae** e a Ministra **Cármem Lúcia** pelo belíssimo e aprofundado voto, que enriquece esta Corte.

Sua Excelência lembrou todos os precedentes desta Corte que garantem a liberdade de expressão, bem como o cabimento de medidas como as suscitadas nesta ADPF, citando os precedentes existentes - um deles, inclusive, da lavra de Sua Excelência, Ministra **Cármem Lúcia**.

Depois farei juntada do voto por escrito no qual acompanho a eminente Relatora.

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Pretende-se, nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, a declaração de nulidade de atos do poder público voltados **i)** à busca e à apreensão de material com conteúdo relacionado ao processo eleitoral, **ii)** à vedação e/ou à interrupção de manifestações de pensamento, preferências políticas ou contrariedade a ideologias em debates, aulas e quaisquer atividades docentes ou discentes, **iii)** à proibição de ingresso de agentes públicos e candidatos em universidades públicas e privadas e **iv)** à coleta de depoimentos acerca de comportamentos relacionados com as atividades anteriormente listadas.

Na peça vestibular, os seguintes atos são referenciados para justificar o ajuizamento da presente ação:

(i) Decisão do Juiz Eleitoral da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande na qual se determinou “BUSCA e APREENSÃO de panfletos, intitulados MANIFESTO EM DEFESA DA DEMOCRACIA E DA UNIVERSIDADE PÚBLICA”, na sede da Associação de Docentes da Universidade Federal de Campina Grande (ADUFCG), instalada no espaço universitário.

Afirma-se que a ADUFCG relatou que, no cumprimento dessa ordem, **i)** os agentes policiais teriam apreendido cinco **hardwares** de sua propriedade; **ii)** uma professora teria sido inquirida sobre sua identidade, a atividade desenvolvida no âmbito da associação e o conteúdo da disciplina por ela ministrada na Universidade.

Noticia-se que o Juiz Eleitoral da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande teria expedido ordem com conteúdo semelhante a ser cumprida na sede da Associação de Docentes da Universidade Estadual da Paraíba, também situada no espaço universitário.

(ii) Ordem de busca e apreensão exarada pela Juíza Titular da 199ª

ADPF 548 MC-REF / DF

Zona Eleitoral do Rio de Janeiro autorizando o confisco de materiais com conteúdo eleitoral encontrados nos espaços da Universidade Federal Fluminense.

(iii) Notificação expedida por Juízo Eleitoral à Universidade da Grande Dourados/MS proibindo a realização de “aula pública” intitulada “Esmagar o Fascismo”, programada para 25/10/2018, às 10h, nas dependências da universidade. Notícia-se que a aula foi interrompida por agentes da Polícia Federal.

(iv) Determinação expedida pelo Juiz Eleitoral da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul impedindo a realização do evento intitulado “Assembleia Geral Extraordinária contra o Fascismo, a Ditadura e o Fim da Educação Pública”, marcado para ocorrer no ambiente da Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS).

(v) Notificação expedida pela Juíza Eleitoral da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte determinando à Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ) que retirasse de seu domínio eletrônico comunicado, assinado pela reitoria da instituição, proclamando os princípios democráticos e rechaçando a violência nas eleições presidenciais de 2018.

A Procuradoria-Geral da República afirma que os atos impugnados estão fundamentados no art. 37 da Lei n. 9.504/1997, que assim dispõe:

“Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados.”

A autora defende a intervenção da Suprema Corte por meio de decisão judicial com eficácia **erga omnes** e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública na qual se declare inconstitucional interpretação de lei que repercute atuação do

ADPF 548 MC-REF / DF

poder público em ambiente universitário contrária à ordem constitucional democrática.

Os dispositivos constitucionais apontados como paradigmas de controle são:

“Art. 5º.

(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

(...)

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

(...)

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”.

“Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

Admito a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, porquanto inexistente outro meio processual com aptidão de afastar, de imediato, a lesividade que alegadamente emerge de atos de

ADPF 548 MC-REF / DF

polícia em ambiente universitário no contexto de processo eleitoral em curso, podendo se multiplicarem as interferências contrárias ao debate livre e plural de ideias e à formação de opinião a partir do acesso à informação.

No sentido de o requisito da subsidiariedade inscrito no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 relacionar-se com a inexistência de “outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, **com efetividade real**, o estado de lesividade emergente do ato impugnado” (ADPF nº 237-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJe de 30/10/14), **vide**:

“Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Medida Cautelar. 2. Ato regulamentar. Autarquia estadual. Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará - IDESP. Remuneração de pessoal. Vinculação do quadro de salários ao salário mínimo. 3. Norma não recepcionada pela Constituição de 1988. Afronta ao princípio federativo e ao direito social fundamental ao salário mínimo digno (arts. 7º, inciso IV, 1º e 18 da Constituição). 4. Medida liminar para impedir o comprometimento da ordem jurídica e das finanças do Estado. 5. Preceito Fundamental: parâmetro de controle a indicar os preceitos fundamentais passíveis de lesão que justifiquem o processo e o julgamento da arguição de descumprimento. Direitos e garantias individuais, cláusulas pétreas, princípios sensíveis: sua interpretação, vinculação com outros princípios e garantia de eternidade. Densidade normativa ou significado específico dos princípios fundamentais. 6. Direito pré-constitucional. Cláusulas de recepção da Constituição. Derrogação do direito pré-constitucional em virtude de colisão entre este e a Constituição superveniente. Direito comparado: desenvolvimento da jurisdição constitucional e tratamento diferenciado em cada sistema jurídico. A Lei nº 9.882, de 1999, e a extensão do controle direto de normas ao direito pré-constitucional. 7. Cláusula da subsidiariedade ou do exaurimento das instâncias. Inexistência de outro meio eficaz para sanar lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata. Caráter objetivo

ADPF 548 MC-REF / DF

do instituto a revelar como meio eficaz aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante. Compreensão do princípio no contexto da ordem constitucional global. Atenuação do significado literal do princípio da subsidiariedade quando o prosseguimento de ações nas vias ordinárias não se mostra apto para afastar a lesão a preceito fundamental. 8. Plausibilidade da medida cautelar solicitada. 9. Cautelar confirmada” (ADPF nº 33/PA-MC, Plenário, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJ de 6/8/2004).

Quanto à temática de fundo, registro que o Supremo Tribunal Federal tem construído uma jurisprudência consistente em defesa da liberdade de expressão. Cito como exemplos:

i) a ADPF nº 130/DF 9DJe de 6/11/2009), na qual se procedeu a um juízo abstrato de constitucionalidade acerca do exercício do poder de polícia estatal (em sentido amplo) sobre as manifestações intelectuais, artísticas, científicas, de crença religiosa, de convicção filosófica e de comunicação com fundamento na Lei nº 5.250 (Lei de Imprensa), oportunidade em que a Corte assentou a **prevalência** dos direitos que dão conteúdo à liberdade de imprensa (**livre manifestação do pensamento**, liberdade da expressão artística e **direito à informação**) sobre o que se chamou, no precedente, de “BLOCOS DE BENS DE PERSONALIDADE” (concernentes aos direitos à imagem, à honra, à intimidade e à vida privada);

ii) o julgamento da ADPF nº 187/DF, ocasião em que o STF afirmou a constitucionalidade das manifestações em prol da legalização da maconha, tendo em vista o direito de reunião e o direito à livre expressão de pensamento; e

iii) o RE nº 511/961/SP, que, ao assentar a não recepção do art. 4º, inciso V, do Decreto-lei nº 972/1969 pela ordem constitucional inaugurada pela CF/88, afirmou a prescindibilidade do diploma para o exercício da profissão de jornalismo, por força da “estreita vinculação” entre essa atividade e o “pleno exercício das liberdades de expressão e de informação”. Quanto ao “estabelecimento de controles estatais” - naquele

ADPF 548 MC-REF / DF

caso, sobre o exercício da profissão -, restou consignada a **vedação do “exercício do poder de polícia do Estado [no] campo em que imperam as liberdades de expressão e de informação”** (DJe de 13/11/09, grifo nosso).

O regime democrático pressupõe, assim, um **ambiente de livre trânsito de ideias, no qual todos tenham direito a voz**. De fato, a democracia somente se firma e progride em um ambiente em que **diferentes convicções e visões de mundo possam ser expostas, defendidas e confrontadas umas com as outras, em um debate rico, plural e resolutivo**.

Sobressai, ainda, a etimologia da palavra “universidade”, a qual “tem a sua origem no latim ‘UNIVERSITAS’, que significa ‘universalidade, conjunto, totalidade, companhia, corpo, comunidade, colégio, associação, corporação’” (<https://www.gramatica.net.br/origem-das-palavras/etimologia-de-universidade/>).

Sendo a “universidade” um ambiente propício ao encontro das mais diversas formas de pensar e criar, cujas diretrizes vêm estampadas no art. 206, II e III, da Constituição Federal, deve ser reafirmada a livre circulação de ideias e pensamentos no espaço comunitário, para que sejam continuamente aprimorados e confrontados, no sentido da esclarecedora noção de “mercado livre de ideias”, oriunda do pensamento do célebre Juiz da Suprema Corte Americana Oliver Wendell Holmes.

A liberdade de expressão está amplamente protegida em nossa ordem constitucional. As liberdades de expressão intelectual, artística, científica, de crença religiosa, de convicção filosófica e de comunicação são direitos fundamentais (art. 5º, incisos IX e XIV) e essenciais à concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil, notadamente o pluralismo político e a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, incisos I e IV).

A liberdade de expressão é um dos grandes legados da Carta Cidadã, resoluta que foi em romper definitivamente com um capítulo triste de nossa história em que esse direito – dentre tantos outros – foi

ADPF 548 MC-REF / DF

duramente sonogado ao cidadão. Graças a esse ambiente pleno de liberdade, temos assistido ao contínuo avanço das instituições democráticas do país. Por tudo isso, a liberdade e os direitos dela decorrentes devem ser defendidos e reafirmados firmemente.

Acompanho a Relatora.

É como voto.

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: A ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade – *subsidiariedade* (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção, a ação popular, a ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3/AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, ADPF 390 AGR / DF Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3/CE – QO – Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001).

A observância do *princípio da subsidiariedade* exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição.

Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao Supremo Tribunal Federal, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Trata-se, exatamente, da presente hipótese, em que a pronta e eficaz resposta do ordenamento jurídico ao desrespeito de inúmeros preceitos fundamentais somente poderia ocorrer por meio do acesso direto e concentrado à SUPREMA CORTE.

ADPF 548 MC-REF / DF

No tocante ao objeto da ADPF, o legislador constituinte, ao definir o objeto da arguição como desrespeito a preceito fundamental decorrente da Constituição Federal, não especificou quais seriam esses preceitos.

Entendemos que, em virtude de a finalidade da arguição ser a maior proteção às normas básicas da Constituição Federal, o conceito de preceito fundamental deve ser abrangente, englobando direitos e garantias fundamentais da Carta Magna, não necessariamente só os previstos no art. 5º, os objetivos e fundamentos da República, em especial, a dignidade da pessoa humana e as normas estruturantes do Princípio Democrático e do Regime Republicano.

Na presente hipótese, não há dúvidas da existência de preceitos fundamentais indicados como paradigmas para a necessária análise das decisões judiciais perante a plena efetividade e o respeito às liberdades de expressão e cátedra, do pluralismo político e da autonomia administrativa; sendo, portanto, cabível a ADPF.

Passo à análise do mérito da cautelar concedida.

A liberdade de discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão (GEORGE WILLIAMS. *Engineers is Dead, Long Live the Engineers in Constitutional Law. Second Series.* Ian D. Loveland: 2000, capítulo 15; RONALD DWORKIN, *O direito da liberdade. A leitura moral da Constituição norte-americana.* Martins Fontes: 2006; HARRY KALVEN JR *The New York Times Case: A note on the central meaning of the first amendment in Constitutional Law. Second Series.* Ian D. Loveland: 2000, capítulo 14), que tem por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva (Tribunal Constitucional Espanhol: S. 47/02, de 25 de febrero, FJ 3; S126/03, de 30 de junio, FJ 3; S. 20/02, de 28 de enero, FFJJ 5 y 6).

A Constituição protege a liberdade de expressão no seu duplo aspecto: o positivo, que é exatamente “o cidadão poder se manifestar como bem entender”, e o negativo, que proíbe a ilegítima intervenção do Estado.

ADPF 548 MC-REF / DF

A liberdade de expressão, em seu aspecto positivo, permite posterior responsabilidade cível e criminal pelo conteúdo difundido, além da previsão do direito de resposta.

No entanto, não há permissivo constitucional para restringir a liberdade de expressão no seu sentido negativo, ou seja, para limitar preventivamente o conteúdo do debate público em razão de uma conjectura sobre o efeito que certos conteúdos possam vir a ter junto ao público, em especial no âmbito universitário, a respeito do qual a Carta Magna é taxativa ao prever a autonomia universitária e garantir a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, divulgar o pensamento” e consagrar o “pluralismo de ideias” (CF, art. 206 e 207).

O conteúdo dos atos impugnados é inconstitucional, pois consiste na restrição, subordinação e forçosa adequação programática da liberdade de expressão, liberdade de cátedra, autonomia universitária, e mesmo do próprio direito de reunião, subordinando inúmeros preceitos fundamentais da Carta Magna a uma interpretação extensiva de mandamento normativo cerceador durante o período eleitoral (art. 37 da Lei nº 9.504/1997), pretendendo diminuir a liberdade de opinião, a livre multiplicidade de ideias e o legítimo debate político, com a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático; tratando-se, pois, de ilegítima interferência estatal no direito individual de criticar os diversos posicionamentos políticos.

O mandamento normativo cerceador durante o período eleitoral está previsto no artigo 37 da Lei nº 9.504/97, vedando “a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, standartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados nos espaços indicados na norma”.

A interpretação do referido dispositivo deve sempre ser realizada de maneira absolutamente restritiva, pois é cerceadora do debate político e, entendo, como já me manifestei diversas vezes no TSE, inclusive, existir a necessidade de refletirmos sobre o caráter paternalista da norma, que parece não confiar plenamente na opção crítica do eleitor.

ADPF 548 MC-REF / DF

No célebre caso *New York Times vs. Sullivan*, a Suprema Corte Norte-Americana reconheceu ser “*dever do cidadão criticar tanto quanto é dever do agente público administrar*” (376 US, at. 282, 1964); pois, como salientado pelo professor da Universidade de Chicago, HARRY KALVEN JR., “em uma Democracia o cidadão, como governante, é o agente público mais importante” (The New York Times Case: A note on the central meaning of the first amendment in *Constitutional Law. Second Series*. Ian D. Loveland: 2000, capítulo 14, p. 429).

A censura judicial extrapolou e desrespeitou diretamente o princípio democrático, a liberdade de expressão e a efetividade do debate político universitário, pois a liberdade política termina e o poder público tende a se tornar mais corrupto e arbitrário quando pode usar seus poderes para silenciar e punir seus críticos (RONALD DWORKIN, *O direito da liberdade. A leitura moral da Constituição norte-americana*. Martins Fontes: 2006, p. 319; HARRY KALVEN JR *The New York Times Case: A note on the central meaning of the first amendment in Constitutional Law. Second Series*. Ian D. Loveland: 2000, capítulo 14, p. 429).

As autoridades públicas não têm, na advertência feita por DWORKIN, a capacidade prévia de “*fazer distinções entre comentários políticos úteis e nocivos*” (*O direito da liberdade. A leitura moral da Constituição norte-americana*. Martins Fontes: 2006, p. 326), não sendo lícito proibir preventivamente a realização de aulas e palestras.

Tanto a liberdade de expressão quanto a participação política em uma Democracia representativa somente se fortalecem em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre os governantes ou candidatos ao mais alto cargo da República, que nem sempre serão “*estadistas iluminados*”, como lembrava o JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (*politics of distrust*) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição, além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais.

No célebre caso *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616, 630-1 (1919),

ADPF 548 MC-REF / DF

OLIVER HOLMES defendeu a liberdade de expressão por meio do *mercado livre das ideias* (*free marketplace of ideas*), em que se torna imprescindível o embate livre entre diferentes opiniões, afastando-se a existência de verdades absolutas e permitindo-se a discussão aberta das diferentes ideias, que poderão ser aceitas, rejeitadas, desacreditadas ou ignoradas; porém, jamais censuradas, selecionadas ou restringidas pelo Poder Público que deveria, segundo afirmou em divergência acompanhada pelo JUSTICE BRANDEIS, no caso *Whitney v. California*, 274 U.S. 357, 375 (1927), “renunciar a arrogância do acesso privilegiado à verdade”.

RONALD DWORKIN, mesmo não aderindo totalmente ao *mercado livre das ideias*, destaca que:

“a proteção das expressões de crítica a ocupantes de cargos públicos é particularmente importante. O objetivo de ajudar o mercado de ideias a gerar a melhor escolha de governantes e cursos de ação política fica ainda mais longínquo quando é quase impossível criticar os ocupantes de cargos públicos.” (*O direito da liberdade. A leitura moral da Constituição norte-americana*. Martins Fontes: 2006, p. 324).

No âmbito da Democracia, a garantia constitucional da liberdade de expressão não se direciona somente à permissão de expressar as ideias e informações oficiais produzidas pelos órgãos estatais ou a suposta verdade das maiorias, mas sim garante as diferentes manifestações e defende todas as opiniões ou interpretações políticas conflitantes ou opositoras, que podem ser expressadas e devem ser respeitadas, não porque necessariamente sejam válidas, mas porque são extremamente relevantes para a garantia do pluralismo democrático (cf. HARRY KALVEN JR. *The New York Times Case: A note on the central meaning of the first amendment in Constitutional Law*. Second Series. Ian D. Loveland: 2000, capítulo 14, p. 435).

Todas as opiniões existentes são possíveis em discussões livres, uma vez que faz parte do princípio democrático “*debater assuntos públicos de*

ADPF 548 MC-REF / DF

forma irrestrita, robusta e aberta” (Cantwell v. Connecticut, 310 U.S. 296, 310 (1940), quoted 376 U.S at 271-72).

O direito fundamental à liberdade de expressão, portanto, não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também aquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas maiorias (*Kingsley Pictures Corp. v. Regents, 360 U.S 684, 688-89, 1959*). Ressalte-se que mesmo as declarações errôneas estão sob a guarda dessa garantia constitucional.

A Corte Europeia de Direitos Humanos afirma, em diversos julgados, que a liberdade de expressão:

“constitui um dos pilares essenciais de qualquer sociedade democrática, uma das condições primordiais do seu progresso e do desenvolvimento de cada um. Sem prejuízo do disposto no nº 2 do artigo 10º, ela vale não só para as «informações» ou «ideias» acolhidas com favor ou consideradas como inofensivas ou indiferentes, mas também para aquelas que ferem, chocam ou inquietam. Assim o exige o pluralismo, a tolerância e o espírito de abertura, sem os quais não existe «sociedade democrática». Esta liberdade, tal como se encontra consagrada no artigo 10º da Convenção, está submetida a exceções, as quais importa interpretar restritivamente, devendo a necessidade de qualquer restrição estar estabelecida de modo convincente. A condição de «necessário numa sociedade democrática» impõe ao Tribunal determinar se a ingerência litigiosa corresponde a «uma necessidade social imperiosa” (ECHR, Caso Alves da Silva v. Portugal, Queixa 41.665/2007, J. 20 de outubro de 2009)

A Democracia não existirá e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático.

Essa estreita interdependência entre a liberdade de expressão e o

ADPF 548 MC-REF / DF

livre exercício dos direitos políticos, também, é salientada por JONATAS E. M. MACHADO, ao afirmar que:

“o exercício periódico do direito de sufrágio supõe a existência de uma opinião pública autônoma, ao mesmo tempo que constitui um forte incentivo no sentido de que o poder político atenda às preocupações, pretensões e reclamações formuladas pelos cidadãos. Nesse sentido, o exercício do direito de oposição democrática, que inescapavelmente pressupõe a liberdade de expressão, constitui um instrumento eficaz de crítica e de responsabilização política das instituições governativas junto da opinião pública e de reformulação das políticas públicas... O princípio democrático tem como corolário a formação da vontade política de baixo para cima, e não ao contrário” (*Liberdade de expressão. Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Editora Coimbra: 2002, p. 80/81).

No Estado Democrático de Direito, não cabe ao Poder Público previamente escolher ou ter ingerência nas fontes de informação, nas ideias ou nos métodos, materiais e conteúdos programáticos de palestras e aulas que ocorram nas Universidades, por tratar-se de insuportável e ofensiva interferência no âmbito das liberdades individuais e políticas.

O funcionamento eficaz da democracia representativa exige absoluto respeito à ampla liberdade de expressão, possibilitando a liberdade de opinião, de crítica política, a proliferação de informações, a circulação de ideias; garantindo-se, portanto, os diversos e antagônicos discursos – moralistas e obscenos, conservadores e progressistas, científicos, literários, jornalísticos ou humorísticos, pois, no dizer de HEGEL, é no espaço público de discussão que a verdade e a falsidade coabitam.

Não há nenhuma justificativa constitucional razoável para a interrupção do pluralismo de ideias e do livre debate político nas Universidades durante o período eleitoral.

São inconstitucionais, portanto, as condutas de autoridades públicas desrespeitosas à autonomia universitária e tendentes a constranger ou inibir a liberdade de expressão, a liberdade de cátedra e o livre debate

ADPF 548 MC-REF / DF

político, realizado democraticamente e com respeito ao pluralismo de ideias, no âmbito das Universidades, tradicionais centros autônomos de defesa da Democracia e das Liberdades Públicas, conforme salientado em NOTA OFICIAL assinada pelo eminente Diretor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP), professor FLORIANO AZEVEDO MARQUES, que, juntamente com diversos alunos, não autorizou o ingresso de agentes públicos que pretendiam retirar faixas no interior da Faculdade:

"Há cinquenta anos estudantes desta Faculdade ocuparam a escola para resistir à Ditadura. Há quarenta e um anos alunos, professores e personalidades liam a Carta aos Brasileiros no pátio de pedras. A São Francisco nunca se omitirá quando a Democracia estiver desafiada. As diferentes opções ideológicas, econômicas, políticas, de gênero, religião ou eleitorais devem ser respeitadas. Muitas visões de mundo são possíveis. Mas na Democracia há valores e princípios que são inegociáveis: a liberdade do indivíduo, a intimidade, a dignidade do ser humano, o direito à vida e à sua integridade física, o respeito às diferenças, o compromisso com a verdade e com as eleições periódicas, a liberdade de pensar e de se expressar. Democracia não admite rupturas. Não admite atalhos. Não admite intolerância. Repulsa o ódio e a violência. As Universidades, desde o medievo, são espaços de liberdade de expressão e de opinião, de debate e de manifestação. É inadmissível que se viole a autonomia da Universidade e que se cerceie o debate político no seu seio. É inaceitável que, sob o argumento de proteger a lisura eleitoral, se implemente a censura a manifestações de afirmação dos ideais democráticos. Disputa eleitoral é uma coisa. Princípios democráticos não são disputáveis. Muito menos derogáveis. As práticas e palavras dos homens públicos devem, sempre, deixar claro o compromisso inarredável com os valores democráticos. Qualquer ameaça nos convocará sempre ao território livre do Largo de São Francisco. Aqui estaremos quantas vezes for. Nossa cidadela não foi invadida pela ditadura militar. Não será

ADPF 548 MC-REF / DF

por meio de intervenções supostamente institucionais. Ditadura é Ditadura, Democracia é Democracia. Aqui ou alhures. Sabemos quanto custou sair daquela. Sabemos quão preciosa é esta. Deixemos de lado as divergências, fiquemos com o essencial:

O Largo de São Francisco quer o Estado de Direito, sempre!"

Diante do exposto, acompanho a eminente Ministra Relatora, CARMEN LÚCIA, no sentido de referendar a medida cautelar concedida. É o voto.

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, peço também desculpas, uma vez que tenho viagem de imediato; peço desculpas aos Colegas que me antecedem para também me pronunciar.

Desde já, cumprimentando a eminente Procuradora-Geral por essa iniciativa - e nós sabemos do tempo escasso que Sua Excelência dispôs para fazer esta ação extremamente complexa -, e também cumprimentar a Ministra Cármen Lúcia que produziu um despacho denso e agora nos brindou com um voto brilhantíssimo. Sua Excelência, com a graça de sempre, brincava que ela recebeu esta liminar antes de ter que proferir uma palestra; e não sabia, Presidente, se decidia antes ou depois, porque não sabia se isso seria um auto *habeas corpus* de ofício, que ela teria que conceder, uma vez que não sabia se sairia da própria universidade.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Por isso levei o computador para a universidade, porque, qualquer coisa, aditaria.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não sabia se disporia de liberdade para fazer. Mas são coisas da Ministra Cármen Lúcia e da sua habilidade de contar casos.

Bem, também me manifesto no sentido da confirmação às inteiras da liminar. E vou pedir vênias para fazer uma pequena reflexão aditiva.

Eu repasso todas as questões - aqui já foram consideradas, os atos considerados suscetíveis de impugnação, em geral, atos estatais emitidos pelos diversos juízes eleitorais -; o Ministro Alexandre acaba de fazer referência ao art. 37, da Lei 9.504, que não comporta esse tipo de interpretação.

Eu gostaria, Presidente, de lembrar que esses episódios ligados à presença da polícia nas universidades - eu acho que essa é uma lição para todos os juízes, Doutor Pavie, Vossa Excelência que aqui está a falar em nome da AMB - ela traz memórias extremamente tristes na história mundial. Basta lembrar a grande queima de livros realizada em diversas

ADPF 548 MC-REF / DF

idades da Alemanha, em 10 de maio de 1933, em perseguição a autores que se opunham ou que não se alinhavam às diretrizes do regime nazista, o chamado *Bücherverbrennung*, destruiu obras de autores como Freud, Brecht, Karl Marx, Hemingway, Thomas Mann.

Segundo o poeta nazista, Hanns Johst, a medida decorria da necessidade de purificação radical da literatura alemã de elementos estranhos que possam alienar a cultura alemã.

Hoje, diante do episódio, costuma-se lembrar a célebre frase de Heinrich Heine, que, ainda em 1820, escreveu: "Onde se queimam livros, no final, acaba-se queimando também homens". Essa frase está, hoje, depositada na praça da Humboldt-Universität, em Berlim.

Ainda em relação à Alemanha, lembro a militância antinazista empreendida por um pequeno grupo de professores e alunos da Ludwig Maximilian University München, na Universidade de Munique, 75 anos atrás. O grupo intitulado *Weissen Rose* publicou manifestos antinazistas, os chamados *Flugblätter*, panfletos voadores, espalhando-os pelos campos da universidade e por outros locais da cidade e das redondezas. O movimento foi violentamente reprimido, culminando com a execução dos envolvidos, cujos nomes estão hoje estampados nos principais endereços da universidade.

Repasso às questões que envolveram também a Universidade de Brasília. E, para lembrar um único, mas marcante, episódio, há que se lembrar que, em 77 - e eu lá estava, saí de lá em 78 -, um grupo de alunos moveu, Ministro Fachin, um *habeas corpus* contra o reitor, por suposta omissão, para que assegurasse o direito de assistir a aulas, o que os piqueteiros estariam a impedir.

Esse *habeas corpus* serviu de biombo institucional para que a polícia adentrasse o *campus* e de lá não mais saísse. Um *habeas corpus* que envolveu a prisão de muitos estudantes, enquadrados na Lei de Segurança Nacional. Portanto, Doutor Pavie, uma séria lição para os seus representados e associados, dar ordem judicial que vai servir para outros desideratos. Grande a responsabilidade, portanto, da magistratura nesses momentos.

ADPF 548 MC-REF / DF

Como destaquei há pouco, as universidades são também um profícuo ambiente de desenvolvimento da reflexão crítica, inclusive política, e de circulação de ideias, sendo um espaço propício ao surgimento de lideranças políticas nascidas dos movimentos estudantis, algo que já foi bem mais presente no Brasil e que merece ser reavivado.

O Ministro Alexandre acaba de ler, como já foi feito pela eminente Procuradora-Geral, a nota emitida pelo diretor da Faculdade de Direito da tradicional Faculdade do Largo do São Francisco, dizendo da responsabilidade da instituição e da inaceitabilidade da intervenção da polícia nos debates acadêmicos.

Na última segunda-feira, em entrevista ao programa Roda Viva, o professor José Arthur Giannotti, da Universidade de São Paulo, abordava o tema da politização das universidades. Indagado acerca da postura de uma deputada estadual eleita por Santa Catarina no sentido de incitar alunos a filmar e a denunciar professores doutrinadores, respondeu: “Existe um perigo sério na universidade, é que, vamos dizer francamente, ela se politizou demais. Nós temos uma situação política de extrema sensibilidade. Eu acho que esse clima precisa abaixar, não se abaixa esse clima através de censura e através de outras invocações, nós precisamos ampliar a discussão política nas universidades, não a diminuir, mas ampliar e respeitar as diversas posições”.

Como se vê, as ameaças à liberdade de cátedra não se resumem - e esse é um ponto que eu gostaria de anotar, Ministra Cármen Lúcia, sem nenhum reparo, mas, claro, Vossa Excelência está adstrita ao pedido e a seus fundamentos - à ingerência do poder público, via decisão judicial, mas à conduta também de particulares - está no voto de Vossa Excelência -, desafiando a incidência daquilo que chamamos, Ministro Celso, *drittwirkung*, ou eficácia horizontal dos direitos fundamentais. A *drittwirkung* consolidada no direito alemão preleciona a incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas. Conforme já destaquei, em sede acadêmica, isso tem sido amplamente aceito pelo Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência da Corte Constitucional alemã acabou por

ADPF 548 MC-REF / DF

consolidar entendimento no sentido de que do significado objetivo dos direitos fundamentais resulta o dever do Estado não apenas de se abster de intervir no âmbito de proteção desses direitos, mas também de proteger tais direitos contra a agressão ensejada por atos de terceiros. Essa interpretação da Corte Constitucional empresta, sem dúvida, uma nova dimensão aos direitos fundamentais, fazendo com que o Estado evolua da posição de “adversário” - *gegner* - para uma função de guardião desses direitos (*Grundrechtsfreund oder Grundrechtsgarant*).

Assim, ainda que não se reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção, expressando também um postulado de proteção. Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbot*), como também proibição de proteção insuficiente, ou falta do dever de proteção. Mostra-se inadmissível que, justamente no ambiente que deveria imperar o livre debate de ideias, se proponha um policiamento político-ideológico da rotina acadêmica.

A política encontra na universidade uma atmosfera favorável que deve ser preservada. E eventuais distorções na atuação política realizada no âmbito das universidades mereceriam ser corrigidas não pela censura, mas pela ampliação da abertura democrática dessas instituições. Por isso inadmissível a ingerência do poder público nesse reduto, principalmente quando se trata de ordens judiciais deficientemente embasadas ou mesmo atuação policial sem amparo legal e judicial. Como destacou a eminente Relatora: "Conquanto emanados de juízes eleitorais, alguns e outros adotados por policiais sem comprovação de decisão judicial prévia, e neles constando referências a normas legais vigentes, os atos questionados apresentam-se com subjetivismo incompatível com a objetividade e neutralidade que devem permear a função judicante, além de neles haver demonstração de erro de interpretação de lei, a conduzir a contrariedade ao direito de um Estado democrático".

ADPF 548 MC-REF / DF

Repise-se, Presidente, que a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, nos termos do art. 206, pode ser violada não só por agentes estatais, mas também por agentes privados, via inclusive mensagens e publicações na internet, como é o caso do incentivo de gravação das aulas daqueles que fizerem críticas políticas partidárias, com o pedido de que os vídeos sejam enviados para um canal de denúncia, criado pela deputada estadual catarinense". A divulgação massificada dos mencionados vídeos que retratam professores no desempenho da atividade docente, cujo registro incentivado por meio das referidas chamadas dirigidas, de forma difusa, apresenta elementos que atentam também contra as liberdades tuteladas pelo art. 206 da Constituição Federal, necessitando-se que sejam afastados de forma a preservar o predomínio da ordem constitucional. A questão se agrava quando levamos em consideração o volume de vídeos passíveis de serem publicamente disponibilizados e o seu grande potencial de visualização, e, por conseguinte, de violação ostensiva das mencionadas liberdades constitucionais. Desse modo, percebe-se que há um risco iminente à liberdade de expressão, de ensino e da manutenção de um ambiente em que vise o pluralismo de ideias consubstanciado nos seguintes elementos: divulgação massificada a um número incontrolável de pessoas com a incitação de constrangimento da liberdade de ensinar dos professores, o que configura, inclusive, crime, art. 197 do Código Penal, dificuldade de tutela individual por meio de decisões judiciais individuais diante do potencial abrangente massificado que as violações na internet podem obter e relevância dos valores constitucionais ameaçados que formam a própria base da democracia.

Nesse contexto e diante do concreto risco que ora se apresenta, somente é possível garantir os direitos fundamentais do cidadão brasileiro por meio da obrigação de que os provedores de aplicação, Facebook, YouTube, Google e outros, após notificação por parte do interessado, retire o conteúdo ofensivo de suas plataformas, tais como aqueles que ameacem a liberdade de cátedra ou como aqueles que se configurem como discurso de ódio.

ADPF 548 MC-REF / DF

Já foi relembrado aqui, Presidente, o famoso caso Ellwanger, em que esta Corte, num julgamento histórico, assentou a inadmissibilidade do discurso de ódio contido nas manifestações de caráter racialistas ou racistas - HC 82.424. Aliás, esse sentido é contemplado pelos termos de uso das diversas redes sociais, o que viabiliza a retirada de conteúdo por meio de denúncia de abuso na própria plataforma.

Aqui, estão em causa valores constitucionais extremamente sensíveis, tais como a liberdade de manifestação do pensamento, a liberdade de cátedra, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, a autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial atribuída às universidades, tudo isso tendo como pano de fundo o ambiente universitário e todo seu histórico de atuação política, fundamental ao desenvolvimento do nosso atual sistema. Em última análise, o que está aqui em discussão são os valores mais caros da nossa democracia, que, considerando a delicadeza do atual momento político, são insuscetíveis de negociação.

Por oportuno, cito a valiosa lição de Hans Kelsen segundo a qual a educação para a democracia é um dos principais requisitos práticos da própria democracia. Anísio Teixeira, figura fundamental no processo de desenvolvimento da educação no Brasil, já em 47, dizia:

"Democracia é assim um regime de saber e de virtude. E saber e virtude não chegam conosco ao berço, mas são aquisições lentas e penosas por processos voluntários e organizados. Na sua composição com outros regimes a desvantagem maior da democracia é a de ser o mais difícil dos regimes - por isto mesmo, o mais humano e o mais rico. (...) Assim, embora todos os regimes dependam da educação, a democracia depende das mais difícil das educações e da maior quantidade de educação. Há educação e educação. Há educação que é treino, que é domesticação. E há a educação que é formação do homem livre e sadio. (...)

A democracia é, assim, o regime em que a educação é o supremo dever, a suprema função do Estado. Seria vão quereremos equipará-la às funções de polícia ou de viação ou mesmo de justiça, porque a de

ADPF 548 MC-REF / DF

educação constitui a única justiça que me parece suficientemente ampla e profunda para a apaziguar a sede de justiça social dos homens. (...) A educação é, portanto, não somente a base da democracia, mas a própria justiça social."

A educação se coloca como instrumento de realização da democracia. E, por isso mesmo, a universidade deve bem desempenhar o papel de germinar o debate político. Asfixiar esse importante ambiente democrático é um erro que não podemos cometer.

Ante o exposto, Presidente, estou me manifestando no sentido de confirmar o deferimento da medida cautelar, mas em maior extensão, para que seja preservada a liberdade de cátedra e as liberdades universitárias também no âmbito das relações privadas, sejam elas individuais, sejam institucionais. Ademais, consigno a possibilidade de retirada de conteúdo *on-line* que viole ou ameace as referidas liberdades, nos termos da legislação vigente, nomeadamente, da Lei nº 12.965, o Marco Civil da Internet. Por fim, quanto ao específico caso de violação à liberdade de cátedra engendrada pela deputada de Santa Catarina, serve a presente decisão como ordem judicial específica para os fins do art. 19 da referida lei, podendo os docentes afetados ou atingidos, ou outras pessoas que venham a ser atingidas, exigir a retirada dos respectivos conteúdos.

Portanto, Ministra Cármen, eu entendi, acredito que é compatível com o voto de Vossa Excelência, de não apenas confirmar a cautelar, nos termos que Vossa Excelência faz, mas também de chamar a atenção para a necessidade de que, no contexto em que nós estamos inseridos, devemos dar resposta, não só em relação a eventuais atos estatais, como vimos - ordens judiciais, no caso -, mas também atos decorrentes de eventuais iniciativas privadas, hoje, perpetrados no âmbito da *internet* e que causam pânico, que causam, que causam medo às pessoas. E acredito que não estou deveras me afastando dos fundamentos e do pedido feito pela Procuradora-Geral da República, que, nos seus fundamentos, já revela exatamente essa preocupação com os desbordamentos que vêm

ADPF 548 MC-REF / DF

ocorrendo. E o exemplo central é este caso. Infelizmente, é apenas um exemplo de tantos casos semelhantes ocorridos a partir da iniciativa desse caso envolvendo essa deputada estadual de Santa Catarina.

É como voto, Presidente.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Presidente): Vejo que Vossa Excelência **não só** referenda, *integralmente*, a **decisão** proferida pela eminente Ministra Cármen Lúcia, **mas**, também, *em aditamento*, **propõe a adoção** de medidas **destinadas** a proteger e a tornar efetivamente real **o amparo às liberdades de caráter universitário**, *notadamente a liberdade de cátedra*, **determinando** a expedição de ordem injuncional **dirigida** a essa Deputada Federal eleita por Santa Catarina.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E, neste caso, em decisões e condutas assemelhadas que afetem a liberdade de cátedra, a liberdade de expressão no âmbito da universidade.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Presidente): Posso, Ministro GILMAR MENDES, *no momento apropriado*, **proclamar** o voto de Vossa Excelência **no sentido** que acaba de afirmar?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Presidente): Pois não!

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:

1. Objeto

Trata-se de Referendo na Medida Cautelar na ADPF 548, proposta pela PGR com vistas a *“evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público tendentes a executar ou autorizar buscas e apreensões, assim como proibir o ingresso e interrupção de aulas, palestras, debates ou atos congêneres e promover a inquirição de docentes, discentes e de outros cidadãos que estejam em local definido como universidade pública ou privada”*.

Alega-se *“lesão aos direitos fundamentais da liberdade de manifestação do pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e de reunião (art. 5º, IV, IX e XVI), ao ensino pautado na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e o pluralismo de ideias (art. 206, II e III) e à autonomia didático-científica e administrativa das universidades (art. 207), previstos na Constituição”*.

2. Dos atos impugnados

A autora impugna diretamente cinco atos judiciais e traz relatos de pelo menos outros dezesseis, cabendo a nós refletir inclusive acerca da possibilidade de articulação dessas decisões.

Destaquem-se:

“O Juiz Eleitoral da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande - PB determinou Busca e Apreensão na sede da ADUFCG – Associação de Docentes da Universidade Federal de Campina Grande, ‘com vistas a BUSCA e APREENSÃO de panfletos,

ADPF 548 MC-REF / DF

intitulados MANIFESTO EM DEFESA DA DEMOCRACIA E DA UNIVERSIDADE PÚBLICA, bem como outros materiais de campanha eleitoral em favor do candidato a Presidente da República FERNANDO HADDAD número 13 do PT’.

(...)

Em 23 de outubro de 2018, a Juíza Titular da 199ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, determinou busca e apreensão dos materiais de propaganda eleitoral irregular porventura encontrados nas Unidades da Universidade Federal Fluminense em Niterói, sobretudo nos campos do Gragoatá e do Ingá.

(...)

O Juiz Eleitoral, titular da 18ª Zona Eleitoral determinou à notificação a Universidade da Grande Dourados/MS, na pessoa do reitor ou seu representante legal, para que fosse proibida a aula pública referente ao tema ‘Esmagar o Fascismo’ a ocorrer em 25/10/2018 às 10h, nas dependências da universidade. A aula foi iniciada, mas, após alguns discursos, foi interrompida por agentes da Polícia Federal.

(...)

O Juiz Eleitoral da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul, em razão de pedido de providências proposto pelo Ministério Público Eleitoral em face da Universidade Federal Fronteira Sul – UFFS, impediu a realização do evento político denominado ‘Assembléia Geral Extraordinária contra o Fascismo, a Ditadura e o Fim da Educação Pública’.

(...)

A Juíza Eleitoral da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte, determinou a notificação da Universidade Federal de São João

ADPF 548 MC-REF / DF

Del Rei, para que proceda a retirada do sítio da Universidade de nota em favor dos princípios democráticos e contra a violência nas eleições presidenciais de 2018, assinada pela Reitoria da Instituição”.

Nesse contexto, a PGR requer:

“que se declare a nulidade dos atos praticados e ora impugnados, tanto quanto de outros porventura cometidos e aqui não mencionados, assim como a abstenção, por quaisquer autoridades públicas, de todo ato tendente a, a pretexto de cumprimento do artigo 24 da Lei 9.504/97, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas e debates, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos”.

Os atos teriam se embasado no art. 37 da Lei 9.504/1997, que dispõe:

“Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados”.

3. Do deferimento da medida cautelar

Em 27 de outubro, a Relatora, Min. Cármen Lúcia, deferiu a medida cautelar para:

“(…) suspender os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanado de autoridade pública que possibilite, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento

ADPF 548 MC-REF / DF

de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos”.

4. Confirmação da medida cautelar

É de se confirmar o deferimento da medida cautelar.

De início, destaco o ocorrido na Universidade Federal de Campina Grande: um juiz eleitoral determinou a busca e apreensão de um material intitulado *“Manifesto em Defesa da Democracia e da Universidade Pública”*, assinado pela Associação dos Docentes da UFCG, *“bem como de outros materiais de campanha eleitoral em favor do candidato a Presidente da República FERNANDO HADDAD número 13 do PT”*.

Por meio de nota de repúdio, a ADUFCG afirmou que tal manifesto *“foi aprovado em Assembleia Geral realizada no dia 17/10, a fim de manifestar a defesa irrestrita da democracia e da universidade pública, não fazendo nenhuma referência a qualquer dos candidatos da disputa eleitoral para presidente”*.

De fato, não há no material alusão expressa a um ou a outro candidato, mas consta a expressão *#EleNão*, em clara referência a um dos candidatos. É preciso notar que o material provém de uma associação de professores que é uma seção do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES). Não se trata, pois, de órgão universitário, extrapolando a discussão em torno da autonomia didático-científica, dos princípios norteadores da atividade universitária ou mesmo da liberdade de cátedra. Aqui, trata-se pura e simplesmente de livre manifestação do pensamento, exercida institucionalmente por meio de entidade que se propõe a representar os interesses de seus associados. E, se tais interesses passam pela política, nada mais natural que a entidade se posicione.

ADPF 548 MC-REF / DF

Portanto, é claro que não há óbice ao posicionamento e ao ativismo político de uma tal instituição em um ou outro sentido, em apoio a um ou a outro candidato. Aliás, sabemos que a atividade política desenvolvida no âmbito de entidade sindical foi determinante para a definição dos rumos políticos do Brasil em um passado recente. Tolher esse tipo de manifestação política é contrariar a lógica democrática e o próprio Estado de Direito.

No contexto propriamente universitário, destaco o ocorrido na Universidade Federal Fluminense, alvo de busca e apreensão de supostos materiais de propaganda eleitoral irregular “*porventura encontrados nas Unidades da UFF*”. Em seguida, o episódio na Universidade da Grande Dourados/MS: o seu Reitor foi notificado para que proibisse a realização de aula pública com o tema “Esmagar o Fascismo”, que se realizaria nas dependências da instituição. Ademais, citem-se ainda a retirada de faixas com manifestações políticas na UERJ, a determinação de retirada de nota constante do *site* da Universidade Federal de São João Del Rei, assinada pela Reitoria etc.

Bem analisados, os episódios relatados pela autora transgridem nosso sistema democrático.

No mundo todo, as universidades desempenham importante papel no cenário político, nomeadamente por serem foro qualificado para o desenvolvimento do pensamento crítico e para a livre circulação de ideias e de ideais. Podem-se consolidar como centros de resistência ou como “incubadoras” de lideranças políticas. Justamente por esse potencial político, não raramente são palco de repressões explícitas ou veladas.

No contexto internacional, destaco a grande queima de livros realizada em diversas cidades da Alemanha em 10 de maio de 1933, em perseguição a autores que se opunham ou que não se alinhavam às diretrizes do regime nazista. A *Bücherverbrennung* destruiu obras de autores como Sigmund Freud, Bertold Brecht, Karl Marx, Ernest

ADPF 548 MC-REF / DF

Hemingway e Thomas Mann. Segundo o poeta nazista Hanns Johst, a medida decorria da “*necessidade de purificação radical da literatura alemã de elementos estranhos que possam alienar a cultura alemã*”. Hoje, diante do episódio, costuma-se rememorar a célebre frase de Heinrich Heine, que ainda em 1820 escreveu: “*onde se queimam livros, no final, acaba-se queimando também homens*”.

Ainda em relação à Alemanha, lembro a militância antinazista empreendida por um pequeno grupo de professores e alunos da *Ludwig-Maximilians-Universität München* (Universidade de Munique), 75 anos atrás. O grupo intitulado *Weißer Rose* publicou manifestos antinazistas, os chamados *Flugblätter* (“panfletos voadores”), espalhando-os pelo *campus* da universidade e por outros locais da cidade e das redondezas. O movimento foi violentamente reprimido, culminando com a execução dos envolvidos, cujos nomes estão hoje estampados nos principais endereços da universidade.

No Brasil, a Universidade de Brasília foi uma das mais atingidas pela repressão exercida pelo regime militar. Destaco a seguinte narrativa da própria Universidade de Brasília sobre os eventos:

“Em 1964, o golpe militar instaurou a ditadura no país e trouxe anos difíceis para a UnB. Por estar mais perto do poder, a instituição foi uma das mais atingidas. Acusados de subversivos, universitários e professores foram perseguidos pelo regime.

A primeira invasão aconteceu no dia 9 de abril de 1964, apenas nove dias após o golpe militar. O então reitor Anísio Teixeira e o vice Almir de Castro foram surpreendidos por tropas do exército e por policiais de Minas Gerais. Os militares chegaram em 14 ônibus, com três ambulâncias já preparadas para possíveis confrontos. No *campus*, invadiam salas de aula, revistavam estudantes, procuravam armas e material de propaganda subversiva. Buscavam também 12 professores que deveriam ser presos e interrogados.

A biblioteca e os escritórios dos professores ficaram interditados por duas semanas. Depois dessa invasão, Anísio

ADPF 548 MC-REF / DF

Teixeira e Almir de Castro foram demitidos. No lugar deles, o professor de Medicina Veterinária da Universidade de São Paulo (USP), Zeferino Vaz, foi nomeado reitor.

A segunda invasão aconteceu no ano seguinte. Em 8 de setembro de 1965, os professores entraram em greve por 24 horas. A greve foi uma resposta à demissão dos professores Ernani Maria de Fiori, Edna Soter de Oliveira e Roberto Décio de Las Casas, afastados por ‘conveniência da administração’. O clima de apreensão tomou conta do *campus*, e outros docentes temiam ser demitidos de forma arbitrária.

No sábado, os alunos também aderiram ao movimento. Nesse mesmo dia, o reitor Laerte Ramos de Carvalho solicitou o envio de tropas militares ao *campus*. Segundo ele, a greve era uma falta grave e pichações que apareceram na UnB revelavam ‘ameaças de depredação aos prédios’.

As tropas chegaram na madrugada do dia 11 de outubro e cercaram as entradas do *campus*. Alunos e professores eram impedidos de entrar. Os soldados ficavam na entrada dos edifícios, proibiam qualquer agrupamento de pessoas e não permitiam nem a entrada nos laboratórios para que animais envolvidos em pesquisas fossem alimentados.

Uma semana depois, o reitor demitiu quinze professores, alegando que eles eram os responsáveis pelo ambiente de perturbação. Esses professores, segundo o reitor, haviam se manifestado de forma subversiva durante assembleia e Zeferino justificou as demissões como ‘medida disciplinar’. Entre os demitidos estava Sepúlveda Pertence, que mais tarde seria presidente do Supremo Tribunal Federal.

Houve reação: 223 dos 305 professores da Universidade demitiram-se em seguida. O professor Roberto Salmeron conta em seu livro ‘A universidade interrompida: Brasília 1964-1965’, que os professores estavam fartos do clima de instabilidade que havia se instalado na Universidade.

‘Chegara o momento em que devíamos escolher com lucidez entre somente duas alternativas: aceitar as interferências externas ou recusá-las’, lembra. Cerca de 80% dos

ADPF 548 MC-REF / DF

professores decidiram recusar. Em 18 de outubro a Universidade que acabara de nascer perdia a maior parte dos cérebros selecionados para construir a instituição de vanguarda idealizada por Darcy Ribeiro.

A invasão mais violenta aconteceu em 1968. Os alunos protestavam contra a morte do estudante secundarista Edson Luis de Lima Souto, assassinado por policiais militares no Rio de Janeiro. Cerca de 3 mil alunos reuniram-se na praça localizada entre a Faculdade de Educação e a quadra de basquete. Esse foi o estopim para o decreto da prisão de sete universitários, entre eles, Honestino Guimarães.

Com o decreto, agentes das polícias Militar, Civil, Política (Dops) e do Exército invadiram a UnB e detiveram mais de 500 pessoas na quadra de basquete. Ao todo, 60 delas acabaram presas e o estudante Waldemar Alves foi baleado na cabeça, tendo passado meses em estado grave no hospital.

Depois desse período conturbado, no dia 25 de março de 1971, o professor e pesquisador Amadeu Cury assumiu a reitoria com uma proposta de reestruturação da universidade. Iniciava-se a etapa de consolidação acadêmica e física da UnB.

Mas o clima de reconstrução e calma durou poucos anos. Com a posse do professor, doutor em Física e oficial da Marinha, José Carlos de Almeida Azevedo, em maio de 1976, as manifestações começaram. Um ano após a mudança na reitoria, multiplicaram-se os protestos de alunos contra a má qualidade do ensino, a ociosidade nos laboratórios e a falta de professores.

A crise política da UnB ultrapassou os limites do *campus*. O Senado criou uma comissão para interferir no conflito. Cerca de 150 professores entraram como mediadores entre a reitoria e os estudantes.

Novamente, em 6 de junho de 1977, tropas militares invadiram a UnB, prenderam estudantes e intimaram professores e funcionários. O estopim, dessa vez, foi a greve que estudantes e professores declararam para dar um fim às agressões que sofriam. 'Foi uma luta pela dignidade da UnB,

ADPF 548 MC-REF / DF

para dizer que aqui não aceitaríamos mais esse tratamento’, explica Antônio Ramaiana, autor do livro *UnB 1977: O Início do Fim*.

As invasões só acabaram com o início da abertura política no Brasil. Em 1979, o Congresso aprova a Lei de Anistia, que perdoa os crimes políticos cometidos desde 1961. A democracia na Universidade é retomada em 1984, com a eleição do reitor Cristovam Buarque”. (Invasões históricas, Disponível em: <https://www.unb.br/a-unb/historia/633-invasoes-historicas?menu=423>)

Eu, que lá estava no ano da invasão de 1977 – porque me formei em 1978 –, lembro que um grupo de alunos moveu um *habeas corpus* contra o reitor da Universidade por suposta omissão, para que lhes fosse assegurado direito de assistir a aulas. Tal pretensão se fundava no impedimento articulado pelos alunos em greve, organizados num movimento de resistência ao regime.

Na oportunidade, esse *habeas corpus* serviu de biombo institucional para que a polícia adentrasse o *campus* e de lá não mais saísse, até o início da reabertura política do país. Esse *habeas corpus* teve por consequência a prisão de muitos estudantes, enquadrados na Lei de Segurança Nacional.

Esse contexto confere uma séria lição à magistratura, ao demonstrar que, em momentos delicados como o descrito, as ordens judiciais podem servir a outros desideratos. É grande, portanto, a responsabilidade da magistratura nesses momentos.

Como destaquei há pouco, as universidades são também um profícuo ambiente de desenvolvimento da reflexão crítica – inclusive política – e de circulação de ideias, sendo um espaço propício ao surgimento de lideranças políticas nascidas dos movimentos estudantis, algo que já foi bem mais presente no Brasil e que mereceria ser reavivado.

Na última segunda-feira, em entrevista ao programa Roda Viva, da TV Cultura, o Professor José Arthur Giannotti, da Universidade de São

ADPF 548 MC-REF / DF

Paulo, abordava o tema da politização das universidades. Indagado acerca da postura de uma deputada estadual eleita em Santa Catarina no sentido de incitar alunos a filmar e a denunciar “professores doutrinadores”, respondeu:

“Existe um perigo sério na universidade que, vamos dizer francamente, ela se politizou demais. Nós temos uma situação política de extrema sensibilidade. Eu acho que esse clima precisa abaixar. Não se abaixa esse clima através de censura e através de outras invocações.

(...)

Nós precisamos ampliar a discussão política nas universidades, não diminuí-la, mas ampliar e respeitar as diversas posições”.

Como se vê, as ameaças à liberdade de cátedra não se resumem à ingerência do poder público, mas à conduta de particulares, desafiando a incidência da eficácia horizontal de direitos fundamentais. A *Drittwirkung*, consolidada no direito alemão, preleciona a incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas. Como já destaquei em sede acadêmica:

“A jurisprudência da Corte Constitucional alemã acabou por consolidar entendimento no sentido de que do significado objetivo dos direitos fundamentais resulta o dever do Estado não apenas de se abster de intervir no âmbito de proteção desses direitos, mas também de proteger esses direitos contra a agressão ensejada por atos de terceiros.

Essa interpretação da Corte Constitucional alemã empresta sem dúvida uma nova dimensão aos direitos fundamentais, fazendo com que o Estado evolua da posição de adversário (*Gegner*) para uma função de guardião desses direitos (*Grundrechtsfreund oder Grundrechtsgarant*).

(...)

Assim, ainda que se não reconheça, em todos os casos,

ADPF 548 MC-REF / DF

uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (*Eingriffsverbot*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebot*). Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição do excesso (*Übermaßverbot*), mas também uma proibição de proteção insuficiente (*Untermaßverbot*)”.

É inadmissível que, justamente no ambiente em que deveria imperar o livre debate de ideias, se proponha um policiamento político-ideológico da rotina acadêmica. A política encontra na Universidade uma atmosfera favorável, que deve ser preservada. E eventuais distorções na atuação política realizada no âmbito das universidades mereceriam ser corrigidas não pela censura, mas pela ampliação da abertura democrática dessas instituições. É, por isso, inadmissível a ingerência do poder público nesse reduto, principalmente quando se trata de ordens judiciais deficientemente embasadas ou mesmo de atuação policial sem amparo legal e judicial. Como destacou a eminente Relatora,

“Conquanto emanados de juízes eleitorais alguns e outros adotados por policiais sem comprovação de decisão judicial prévia e neles constando referências a normas legais vigentes, os atos questionados apresentam-se com subjetivismo incompatível com a objetividade e neutralidade que devem permear a função judicante, além de neles haver demonstração de erro de interpretação de lei, a conduzir a contrariedade ao direito de um Estado democrático”.

Repise-se que a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, nos termos do art. 206 da CF, **pode ser violada não só por agentes estatais, mas também por agentes privados, via mensagens e publicações na internet**, como é o caso do incentivo de gravação das

ADPF 548 MC-REF / DF

aulas daqueles que fizerem críticas político-partidárias, com pedido de que os vídeos sejam enviados para um "canal de denúncia" criado por deputada estadual catarinense recém-eleita (<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1578990362200714>).

A divulgação massificada dos mencionados vídeos que retratam professores no desempenho da atividade docente, cujo registro é incentivado por meio das referidas chamadas dirigidas de forma difusa, apresenta elementos que atentam às liberdades tuteladas pelo art. 206 da Constituição Federal, necessitando-se que sejam afastados de forma a preservar o predomínio da ordem constitucional.

A questão se agrava quando levamos em consideração o volume de vídeos passíveis de serem publicamente disponibilizados e o seu grande potencial de visualização e, por conseguinte, de violação ostensiva das mencionadas liberdades constitucionais.

Desse modo, percebe-se que há um risco iminente à liberdade de expressão, de ensino e da manutenção de um ambiente em que vige o pluralismo de ideias, consubstanciado nos seguintes elementos: i) divulgação massificada a um número incontável de pessoas, com a incitação de constrangimento da liberdade de ensinar dos professores, o que configura inclusive crime (art. 197 do Código Penal); ii) dificuldade de tutela individual por meio de decisões judiciais individuais, diante do potencial abrangente e massificado que as violações na internet podem obter; e iii) relevância dos valores constitucionais ameaçados, que formam a própria base da democracia no nosso país.

Nesse contexto, e diante do concreto risco que ora se apresenta, somente é possível garantir os direitos fundamentais do cidadão brasileiro, por meio da obrigação de que os provedores de aplicação – *Facebook, Youtube, Google* e outros –, após notificação por parte do interessado, retirem conteúdo ofensivo de suas plataformas, tais como aqueles que ameacem a liberdade de cátedra, ou como aqueles que se configurem como discurso de ódio – *hate speech* – nos termos já consagrados por esta Corte no caso *Ellwanger* (HC 82.424, julgado em 17.9.2003). Aliás, esse sentido é contemplado pelos termos de uso de

ADPF 548 MC-REF / DF

diversas redes sociais, o que viabiliza a retirada de conteúdo por meio de denúncia de abuso na própria plataforma.

Considerando as dificuldades técnicas e também os riscos presentes em procedimentos voltados a determinar de forma apriorística e automática a presença de tais indícios, **não há a obrigação por parte do provedor de realizar qualquer controle prévio de conteúdo.**

Após a notificação, caso o conteúdo não seja retirado em 24 horas, as plataformas passam a responder pelos danos decorrentes de conteúdo de terceiro, sem prejuízo da responsabilidade do autor do conteúdo. Tal notificação deverá conter a identificação clara e específica do conteúdo apontado como infringente, que permita a localização do material.

Tal medida afigura-se necessária e proporcional, considerando o risco de não se conseguir conter essas violações de outra forma, tendo em vista o caráter massificado e difuso da sua incitação, que envolve parcela ampla da população, bem como a magnitude dos valores constitucionais em jogo, como a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Brasileira, os direitos fundamentais à isonomia e à não discriminação, a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, pensamento e ensino, a liberdade de pensamento e a garantia à autonomia didático-científica, consubstanciada na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber.

Aqui, estão em causa valores constitucionais extremamente sensíveis, tais como a liberdade de manifestação do pensamento, a liberdade de cátedra, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, a autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial atribuídas às universidades, tudo isso tendo como pano de fundo o ambiente universitário e todo o seu histórico de atuação política, fundamental ao desenvolvimento do nosso atual sistema democrático.

Em última análise, o que está aqui em discussão são os valores mais caros da nossa democracia, que, considerando a delicadeza do atual momento político, são insuscetíveis de negociação.

ADPF 548 MC-REF / DF

Por oportuno, cito a valiosa lição de Hans Kelsen, segundo o qual “a educação para a democracia é um dos principais requisitos práticos da própria democracia” (*Vom Wesen und Wert der Demokratie*, p. 30).

Anísio Teixeira, figura fundamental no processo de desenvolvimento da educação no Brasil, já em 1947, asseverou que:

“Democracia é, assim, um regime de saber e de virtude. E saber e virtude não chegam conosco ao berço, mas são aquisições lentas e penosas por processos voluntários e organizados. Na sua composição com outros regimes a desvantagem maior da democracia é a de ser o mais difícil dos regimes – por isto mesmo, o mais humano e o mais rico.

(...)

Assim, embora todos os regimes dependam da educação, a democracia depende da mais difícil das educações e da maior quantidade de educação. Há educação e educação. Há educação que é treino, que é domesticação. E há educação que é formação do homem livre e sadio.

(...)

A democracia é, assim, o regime em que a educação é o supremo dever, a suprema função do Estado. Seria vão quereremos equipará-la às funções de polícia ou de viação ou mesmo de justiça, porque a de educação constitui a única justiça que me parece suficientemente ampla e profunda para apaziguar a sede de justiça social dos homens.

(...)

A educação é, portanto, não somente a base da democracia, mas a própria justiça social”.

(*Anísio em Movimento: A vida e as lutas de Anísio Teixeira pela Escola Pública e pela Cultura no Brasil*, p. 34 e 35)

A educação se coloca como instrumento de realização da democracia e, por isso mesmo, a universidade deve bem desempenhar o papel de germinar o debate político. Asfixiar esse importante ambiente

ADPF 548 MC-REF / DF

democrático é um erro que não podemos cometer.

Ante o exposto, voto pela confirmação do deferimento da medida cautelar, mas em maior extensão, para que seja preservada a liberdade de cátedra e as liberdades universitárias também no âmbito das relações privadas, sejam elas individuais ou institucionais. Ademais, consigno a possibilidade de retirada de conteúdo *online* que viole ou ameace as referidas liberdades, nos termos da legislação vigente.

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL**

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Senhor Presidente, agradecendo as observações, as ponderações e agora o voto do Ministro Gilmar Mendes, como não há elementos nos autos a respeito dessas situações, e considerando que aqui temos um debate muito mais extenso, até porque há elementos novos, tenho profundo receio, antes de um exame específico dessa matéria, de introduzir no voto um dado que pode conduzir, por outro lado, a uma censura, ainda que a gente queira garantir a liberdade.

Portanto, mantenho o meu voto, sem embargo de, eventualmente, a Procuradoria ou até os *amici curiae* trazerem dados no julgamento de mérito dessa arguição, que farei questão de trazer o mais rápido que puder, ou pelo menos liberar para Presidência, que tem a pauta, dispor segundo a conveniência, eventualmente examinar. Eu só mantenho agora exatamente nos limites do que foi pedido e do que foi comprovado e, principalmente, com espaço para minha análise do que foi aqui trazido agora pelo Ministro Gilmar e de os elementos que eventualmente venham aos autos.

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, eu só quis registrar, na verdade, todos viram a minha integral concordância com a eminente Ministra-Relatora, cujo trabalho é louvável a todos títulos, como todos nós reconhecemos, mas só quis pontuar um aspecto que é extremamente relevante. É que o debate, claro, a eminente Procuradora-Geral se centrou na eminência, na conflagração daquela medida no contexto eleitoral. É que já estamos nessa fase posterior, e veja que já estamos vivendo, a partir desse exemplo, em que se concita estudantes a filmar para denunciar atividade regular docente da universidade, a criação de patrulhas com ameaças à liberdade de cátedra, ameaça que não vem da polícia, mas de particulares. Por isso que enfatizei a questão...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Por isso disse que não há impedimento a que, inclusive, a Procuradora, que é autora, possa aditar esta petição, porque agora virá a fase de informações e, no exame do que vier aos autos, poderei examinar e decidir. Antecipar...

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Presidente):
Considerando, inclusive, as ponderações feitas pelo Ministro GILMAR
MENDES?**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Claro, a partir daí, pode ser feito pelos próprios *amici curiae* que também podem secundar com novos dados.

Com todo o respeito pelo voto e considerando a importância do que nele dito, não me animo, agora, a dar uma decisão sem análise de todo o conteúdo e das consequências, porque tudo o que o Supremo faz, especialmente numa matéria tão sensível, pode tanto alargar como tem

ADPF 548 MC-REF / DF

interpretações que diminuem.

Essa decisão mesmo já causou, no sábado à noite, questionamentos dessa natureza. Contudo, agradeço, de todo jeito a observação do Ministro Gilmar.

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL****V O T O**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Senhor Presidente, começo cumprimentando todos os advogados que estiveram na tribuna e também a Doutora Raquel Dodge, que ajuizou a ação. Cumprimento especialmente o Doutor Alberto Pavie. O advogado fala pelo seu cliente e não carrega as culpas eventuais que o cliente possa ter. E acho também que, embora se tenha formado um consenso muito amplo relativamente essa matéria, é sempre legítimo ouvirem-se as opiniões contrárias, e, conseqüentemente, acho que o advogado desempenhou, e bem, o seu papel. Quem foi do ramo sabe que faz parte de uma vida completa defender causas difíceis também, de modo que eu cumprimento Sua Excelência.

Aqui, Presidente, temos uma arguição de descumprimento de preceito fundamental contra decisões judiciais e atos do poder público que, segundo a autora da ação, a Procuradora-Geral da República, interferem essencialmente com a liberdade de expressão e com a autonomia universitária em meio a outros valores constitucionais.

Eu penso que a medida cautelar, brilhantemente fundamentada pela Ministra Cármen Lúcia, deve ser ratificada, porque acho que essas decisões e esses atos do poder público, na verdade, confundiram liberdade de expressão com propaganda eleitoral. E devo acrescentar, como todos já assentaram, que não se pode permitir, a pretexto do exercício do poder de polícia sobre a propaganda eleitoral, que se restrinjam a liberdade de manifestação do pensamento, a liberdade de crítica e a liberdade acadêmica na universidade, sobretudo quando essas manifestações visavam essencialmente a reafirmar valores constitucionais, que são muito caros a todos nós, de proteção da democracia.

De modo que penso que a reação pronta do Ministério Público

ADPF 548 MC-REF / DF

Federal, acolhida prontamente também pela Ministra Cármen Lúcia, ajudou a dizer ao país que nós não consideramos razoável ou legítimo cenas de policiais irrompendo em salas de aula para impedir a realização de palestras ou para retirada de faixas que refletem a manifestação dos alunos, cenas como apreensão de discos rígidos de computadores, a inquirição de docentes e de discentes. Esses são atos inequivocamente autoritários e incompatíveis com o país que nós conseguimos criar, felizmente, e remetem a um passado que nós não queremos que volte.

Como bem salientou a Ministra-Relatora, pensamento único é para ditadores, e a verdade absoluta é própria da tirania. Portanto, essa ideia de que a democracia é plural na sua essência, penso, é compartilhada por todos nós.

Apenas gostaria, Ministro Celso, de reforçar algumas brevíssimas ideias sobre liberdade de expressão que eu penso que seja sempre oportuno de o Supremo fazer, porque nós temos, ainda e infelizmente, uma tradição de interferência do Estado no exercício da liberdade de expressão. E embora se considere que a interferência via Poder Judiciário seja menos grave do que aquela que se faça pelo Executivo ou pela Polícia, mesmo assim, eu acho que o Judiciário tem uma disposição excessivamente larga para esse tipo de interferência.

O que eu gostaria de lembrar é que, entre nós, como o Supremo já afirmou mais de uma vez, a liberdade de expressão é uma liberdade preferencial dentro de um Estado de Direito democrático. Portanto, possíveis tensões entre liberdade de expressão e outros valores, ainda que constitucionais, impõem um ônus argumentativo de grande magnitude para que se possa, de alguma medida, cercear a liberdade de expressão. E acho que a liberdade de expressão, no Brasil sobretudo, deve ter essa posição preferencial.

Eu gostaria de destacar três razões para isso.

A primeira razão e talvez mais relevante ou que mais me impressiona, à nossa geração dos que estivemos aqui, é que o passado condena. Nós temos, infelizmente, uma tradição de cerceamento da liberdade de expressão que - eu gosto de lembrar - começou na certidão

ADPF 548 MC-REF / DF

de batismo do Brasil, que foi a Carta de Pero Vaz de Caminha, em que o Padre Manuel Aires de Casal cortou diversos trechos da Carta porque considerou indecorosos, porque aparentemente Caminha descrevia as índias com muita sedução e, ao padre, não pareceu adequado.

Mas, ao longo da nossa história - história recente, história que nós aqui pessoalmente vivemos -, nós enfrentamos cerceamento à imprensa escrita. Muitos lembrarão que os jornais saíam ou com parcelas das páginas em branco, ou com receitas de bolo, ou com poemas de Camões. Havia jornais que faziam oposição ao regime militar, como o Pasquim, Opinião, Movimento, que eram frequentemente apreendidos. Vossa Excelência lembrará disso, Ministro Celso. E, mais bizarro ainda, havia uma revista masculina Ele Ela, nunca me esqueci disso, que foi apreendida porque exibia os dois seios da modelo, e a regra da censura era que só podia exibir um seio. Então, os critérios são os mais anedóticos que se possam imaginar.

No cinema, eu me lembro de um filme chamado Laranja Mecânica que foi exibido com tarjas negras que cobriam os órgãos genitais dos personagens que apareciam nus. Só que os personagens, para tornar a vida complicada, corriam em diversas cenas. Portanto, as tarjas corriam atrás dos personagens. De modo que, no Brasil, o filme que era um drama profundo tinha ares de comédia por causa dessas cenas das tarjas correndo atrás dos órgãos genitais.

Eu me lembro - ninguém me contou - que o Ballet Bolshoi foi proibido de ser encenado no Brasil por ser considerado propaganda comunista.

Na música, quem gosta de música popular terá acompanhado a Via Crucis a que os artistas se submetiam, porque tinham que apresentar as letras das músicas ao departamento de censura federal que, às vezes, até prestava colaborações e fazia sugestões na obra artística. Havia artistas malditos que não podiam gravar, e outros que apresentavam as músicas com pseudônimo para conseguirem aprovar na censura. Mesmo assim, às vezes, eles bobeavam. E eu me lembro, Ministro Celso, que houve uma música do Chico Buarque, chamada "Apesar de Você", que passou alguns

ADPF 548 MC-REF / DF

dias na rádio até que alguém se deu conta que, talvez, aquilo fosse um protesto contra o regime militar: "apesar de você, amanhã há de ser outro dia". E aí a música foi supervenientemente proibida.

Eu lembro que a primeira versão da novela "Roque Santeiro" na televisão foi igualmente proibida. E, no ápice do obscurantismo e, talvez, na sua pior expressão, a censura proibiu que se divulgasse um surto de meningite que ocorreu no País no início dos anos 70 porque isso comprometeria a imagem do Brasil grande.

Portanto, em nome da religião, em nome da segurança pública, em nome do anticomunismo, da moral e da família, dos bons costumes ou outros pretextos, a história brasileira na matéria tem sido assinalada pela intolerância, pela perseguição e pelo cerceamento da liberdade.

E, finalizando esse capítulo, entre nós, como em quase todo o mundo, a censura oscila entre o arbítrio, o capricho, o preconceito e o ridículo, assim é porque sempre foi.

De modo que a primeira razão pela qual eu penso que a liberdade de expressão deve ser tratada como uma liberdade preferencial no Brasil é porque o passado condena, começando da Carta de Pero Vaz de Caminha até o último período do regime militar. Nessa matéria, só quem não soube a sombra é que não sabe a luz, para citar um outro censurado que era o cantor e compositor Taiguara.

A segunda razão, Presidente, de a liberdade de expressão ser uma liberdade preferencial é porque ela é pressuposto para o exercício de outros direitos fundamentais, inclusive a autonomia privada e a autonomia pública, e as pessoas devem ter o direito de fazer opções na vida, bem informadas e esclarecidas, e é a liberdade de expressão que propicia isso.

A terceira razão, eu creio que a liberdade de expressão, como já ressaltado por todos os que me antecederam, é um pressuposto para a democracia, um pressuposto para que a cidadania saiba o que está acontecendo e possa exercer o controle social sobre as instituições que exercem o poder.

Nesse ambiente de liberdade de expressão, que vale para todo o País

ADPF 548 MC-REF / DF

e para todas as pessoas, a universidade é um *locus* especial, porque a universidade tem o dever de exercer pensamento crítico, pensamento criativo, pensamento audacioso, pensamento ousado e não pensamento conformado ao *status quo*.

O que avança a história é o questionamento, é a inovação, é a não submissão ao conhecimento convencional. Não é uma questão de certo ou errado, é uma questão de, a cada tempo, se questionarem as ideias dominantes para saber se elas devem, ou não, continuar a prevalecer.

E portanto, e não por outra razão, o pensamento crítico e a universidade e a educação são regidos por princípios constitucionais, como liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber e o pluralismo de ideias, como consta da Constituição de 1988, que, para garantir que a universidade seria um *locus* próprio da liberdade de expressão no seu patamar mais elevado, assegura a autonomia didático-científica e administrativa das universidades. Portanto, os atos que atentarem contra a livre difusão de ideias nas universidades e procurarem cercear o pensamento crítico não podem ser compatíveis com a Constituição.

Aqui, eu gostaria de lembrar, Presidente, já caminhando para o fim, a passagem célebre e frequentemente repetida de Rosa de Luxemburgo de que a liberdade é sempre a liberdade de quem pensa diferente. Para apoiar, para concordar não é preciso garantias constitucionais. É preciso garantias constitucionais para exercer pensamento crítico. E aqui eu gostaria de dizer, para que não haja nenhuma dúvida, que pensamento crítico para os dois lados, ou para os três lados, ou para os quatro lados. A universidade não é - porque o pensamento único é ruim - monopólio de nenhuma linha de pensamento, portanto, seja um lado, seja o outro, tem o direito de se manifestar pacificamente -porque as ideias devem ser expressas de maneira pacífica - dentro do ambiente universitário.

Com essas considerações, Presidente, muito breves, eu louvo mais uma vez a decisão expedita da Ministra Cármen Lúcia. Louvo, em primeiro lugar, a atuação célere - e não é a primeira vez - da Doutora Raquel Dodge, que, diante de uma situação grave, consegue produzir, em

ADPF 548 MC-REF / DF

um tempo exíguo, uma peça de grande qualidade. Já havia acontecido anteriormente, por acaso a mesma dupla parceria, que foi a questão do indulto, em que, com grande celebridade, impediu-se que um tratamento extremamente leniente de determinado tipo de corrupção frustrasse o esforço que o país vem fazendo. De modo que, louvando a celeridade com que se arguiu a inconstitucionalidade dessas decisões e com se decidiu, eu estou acompanhando a Ministra Cármen Lúcia.

Apenas por ter esse hábito, quase uma superstição, sempre concluo o meu voto com a síntese do meu raciocínio, que é de dizer: é inconstitucional, por violação à liberdade de expressão e à autonomia universitária, todo e qualquer ato do poder público tendente a cercear a livre manifestação da atividade intelectual e o livre desenvolvimento do pensamento crítico em universidades.

É como voto, Presidente.

31/10/2018

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acompanho o bem lançado relatório proferido pela e. Ministra Cármen Lúcia.

Adianto, quanto ao mérito da arguição, que estou plenamente de acordo com as razões indicadas por Sua Excelência.

A presente arguição foi proposta pela Procuradoria-Geral da República para afastar a interpretação dada por atos do poder público ao art. 37 da Lei Geral de Eleições, que proíbe a propaganda eleitoral em bens públicos. A Procuradoria-Geral alega que, a pretexto de evitar a propaganda irregular, tais atos estariam violando a liberdade de expressão e a autonomia universitária. Por isso, requereu a nulidade dos atos que determinem ou promovam o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas e debates, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos.

Embora a presente arguição ainda deva ter sua instrução concluída, a Associação dos Magistrados Brasileiros, em petição muito bem fundamentada, afirma que a exigência da subsidiariedade para o conhecimento da ação poderia ser afastada, *in casu*, pois a matéria é relevante e demandaria rápida atuação desta Corte. Além disso, defende que, em relação às decisões judiciais, teria havido adequada fundamentação, razão pela qual sua eficácia deveria ser mantida.

Assiste razão jurídica à AMB quando aduz inexistirem óbices para o conhecimento da presente ação direta. No mérito, porém, a decisão proferida pela e. Ministra Cármen Lúcia é irretocável.

É preciso reconhecer que as observações apresentadas pela Associação dos Magistrados são relevantes para indicar que há duas modalidades de atos submetidos ao exame desta arguição: os que

ADPF 548 MC-REF / DF

derivam da atuação administrativa dos órgãos do Estado e as decisões proferidas pelos magistrados. Embora a fundamentação para cada modalidade seja distinta, o resultado não pode ser outro senão o de ratificar a decisão.

A liberdade de pensamento é o pilar da democracia.

Este Supremo Tribunal Federal tem reiteradas vezes sublinhado que a liberdade de pensamento goza de posição preferencial no Estado Democrático de Direito, o que impõe um difícil ônus de argumentação para que ela seja afastada. Noutras palavras, apenas a decisão judicial que demonstrar a imprescindibilidade de evitar ou de reparar lesão a outro direito fundamental é apta para restringir proporcionalmente a liberdade de pensamento.

Nos precedentes que julgaram a compatibilidade da antiga Lei de Imprensa com a atual Constituição Federal, esta Corte fixou balizas para as decisões judiciais que visassem afastar a liberdade de pensamento para proteger o direito de intimidade. Assim, assentou-se que publicações jornalísticas jamais podem sofrer qualquer tipo de controle prévio (art. 13, do Pacto de São José da Costa Rica). A intervenção estatal e o controle de eventuais abusos, sempre submetidos a regime de responsabilização ulterior, são excepcionais (art. 13, do Pacto de São José da Costa Rica).

Ademais, na eventualidade de se prevalecer o direito à intimidade, devem ser levados em conta, conforme bem pontuou o e. Min. Roberto Barroso (Rcl 22.238, Primeira Turma, DJe 06.03.2018), os seguintes elementos:

“(i) veracidade do fato; (ii) licitude do meio empregado na obtenção da informação; (iii) personalidade pública ou privada da pessoa objeto da notícia; (iv) local do fato; (v) natureza do fato; (vi) existência de interesse público na divulgação em tese; (vii) existência de interesse público na divulgação de fatos relacionados com a atuação de órgãos públicos; e (viii) preferência por sanções a posteriori, que não envolvam a proibição prévia da divulgação.”

ADPF 548 MC-REF / DF

In casu, o confronto se estabelece entre o direito à liberdade de expressão e a lisura do processo eleitoral, o qual deve pautar-se pela igualdade entre os candidatos e pelos limites do uso da propaganda eleitoral. A definição do alcance da liberdade de expressão, indicada pelos precedentes acima referidos, deve, pois, ser examinada à luz das normas relativas ao pleito eleitoral.

A fim de garantir o respeito às regras da propaganda eleitoral, a Lei Geral de Eleições estabelece, em seu art. 41, §1º, que “o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais”. Noutras palavras, sem ordem judicial não há restrição legítima à liberdade de expressão.

Além disso, art. 41, § 2º, da Lei Geral não apenas exige a observância do princípio da proporcionalidade, quando indica que “o poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais”, mas também revela diretriz hermenêutica consentânea com a jurisprudência desta Corte ao equiparar a propaganda a expressão do pensamento, na medida em que dispõe ser “vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet”.

Esses parâmetros já demonstram que não têm amparo legal os atos indicados pela inicial que não tenham sido objeto de decisão judicial. Mais do que um vício de ilegalidade, constituem verdadeira ofensa direta à Constituição. A interferência na liberdade de expressão, sempre excepcionalíssima, depende de ordem fundamentada da autoridade judicial. Além disso, também é manifestamente ilegal o exercício de poder de polícia, no âmbito da Justiça Eleitoral, quando inexistente propaganda eleitoral.

Em relação às restrições feitas com base em decisões judiciais, é preciso observar que (i) em nenhuma delas há referência sobre o exercício da liberdade de expressão nas universidades; (ii) não há qualquer referência ao livre ambiente de ideias e ao contexto em que tais atos de fala foram proferidos; e (iii) há dispositivos que determinam verdadeiro

ADPF 548 MC-REF / DF

cerceamento prévio da liberdade de expressão.

A utilização de fundamentação com essas características não atende ao exigente ônus que a proeminência do direito à liberdade de expressão goza no ordenamento nacional. A primazia a que se refere a jurisprudência desta Corte exige intransigente respeito, ainda que mínimo, ao direito ao livre exercício do pensamento, examinado à luz das garantias constitucionais da educação.

A universidade e as instituições de ensino são expressão máxima dessa garantia. O ingresso no espaço público está condicionado à educação participativa, inclusiva, plural e democrática que as instituições de ensino promovem. É na educação que o livre debate de ideias, o intercâmbio de visões de mundo e o contraste de opinião têm livre curso. Somente esse ambiente prepara as pessoas para reconhecerem o melhor governo, a melhor decisão, a melhor lei e o melhor argumento. Sem educação não há cidadania. Sem liberdade de ensino e de pensamento não há democracia.

Não há ofensa à igualdade eleitoral quando as manifestações críticas às ideias dos candidatos são expressas na universidade ou em qualquer outro espaço. O debate eleitoral, indispensável para escolha informada sobre o destino do país, pressupõe o confronto, o convencimento e o proselitismo, às vezes ríspido, que os assuntos políticos despertam.

A propaganda eleitoral, por sua vez, pressupõe que a mensagem divulgada por candidato ou seu apoiador seja recebida passivamente pelo seu destinatário. Conquanto insira no mesmo direito à liberdade de expressão, a propaganda distingue-se substancialmente do debate, do diálogo e da troca de impressões. Por isso, a pretexto de regular a propaganda não se pode jamais impedir o diálogo e o debate de ideias.

Essa orientação é de todo aplicável ao ambiente universitário. A autonomia da universidade é garantia constitucional máxima. Pétreia. Ela destina-se a impedir que o Estado substitua a própria universidade para indicar o que pode ou o que não pode ser debatido nesse ambiente. O que debater, como debater, quando debater são decisões que não estão sujeitas ao controle estatal prévio. Mais do que isso: a Constituição

ADPF 548 MC-REF / DF

abomina qualquer intervenção que afaste o funcionamento do livre mercado de ideias, para lembrar a acepção utilizada por Oliver Holmes Jr. em *Abrams v. United States*.

Nas universidades e nas instituições de ensino, mais do que em qualquer outro lugar, as ideias disputam o coração das pessoas. Elas devem, portanto, livremente circular, para que a melhor possa prevalecer.

A universidade não tem parte para que todos tenhamos parte nela. A universidade é de todos. É pública na mais verdadeira essência do termo: é a realização da liberdade de pensamento a partir da interação com os outros, como a descrevia Hannah Arendt. Sob a proteção constitucional de liberdade de expressão agiganta-se a percepção que os docentes e discentes são livres para o exercício da cidadania e dos seus direitos políticos – que não se circunscrevem ao voto e passam necessariamente pelo debate de ideias, propostas e visões de mundo.

Por tudo isso, ações em universidades públicas que, a pretexto de garantir a aplicação da lei eleitoral, cerceiam, sem garantir o devido peso à liberdade de expressão, não podem ter o beneplácito no Estado democrático de Direito e reverberam negativamente para as instituições públicas e para a nossa democracia. Atingem o núcleo essencial dos preceitos fundamentais da Constituição e merecem ser afastadas por esta Corte.

Acrescendo essas considerações à douta manifestação da Relatora, acompanho integralmente Sua Excelência para referendar a decisão liminar proferida.

É como voto.

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

A Senhora Ministra Rosa Weber: 1. Senhor Presidente, os atos e as decisões que ensejaram a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental se encontram suficientemente expostos na exordial bem como na decisão da eminente relatora, concessiva da medida cautelar ora submetida ao referendo deste Plenário, além de amplamente noticiados pela imprensa. Eximo-me, por isso, de tecer considerações outras especificamente quanto a esses aspectos fáticos e a essas decisões.

São tidos como violados, por tais atos, os preceitos fundamentais concernentes à **livre manifestação do pensamento (art. 5º, IV)**, à **livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º, IX)**, à **liberdade de reunião (art. 5º, XVI)**, à **liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento (art. 206, II)**, ao **pluralismo de ideias (art. 206, III)** e à **autonomia didático-científica e administrativa das universidades (art. 207)**.

A medida cautelar foi deferida, *ad referendum* deste Plenário, nos termos do pedido, para *“suspender os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanados de autoridade pública que possibilite, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos”*.

2. Permito-me um breve rememorar pertinente à atuação do Tribunal Superior Eleitoral, para efeito de contextualização do agir daquela Casa, que hoje presido, instada que foi pela eminente Procuradora-Geral da

ADPF 548 MC-REF / DF

República, autora desta ADPF, e na qualidade de **Procuradora-Geral Eleitoral**, a partir de algumas dúvidas suscitadas por Tribunais Regionais Eleitorais.

Em sessão extraordinária realizada no último sábado, dia 27.10.2018, véspera do segundo turno das eleições, quase às vinte e três horas, o Tribunal Superior Eleitoral julgou procedente o pedido formulado pela Procuradora-Geral Eleitoral nos autos da **Representação nº 0601865-73.2018.6.00.0000**, sob a relatoria do Corregedor-Geral Eleitoral, Ministro Jorge Mussi, realçando, considerada a medida liminar deferida pela eminente Ministra Cármen Lúcia nesta ADPF, a aplicabilidade das normas regentes do processo eleitoral, em particular no tocante ao exercício do poder de polícia da Justiça Eleitoral em face do funcionamento de seções eleitorais no interior de prédios de universidades públicas e privadas. Assentou, então, o Tribunal Superior Eleitoral, reafirmando a plena vigência da legislação eleitoral, em absoluto atingida pela decisão cautelar proferida no âmbito da presente ADPF:

“(...) a referida arguição de descumprimento de preceito fundamental não tratou do exercício do poder de polícia que é próprio da justiça eleitoral no dia das eleições; tampouco alterou qualquer regra vigente sobre esta matéria, restando íntegras todas as regras do Código Eleitoral – inclusive seu art. 249 –, para assegurar o funcionamento das mesas receptoras de votos e de justificativas, inclusive os dos locais destinados à votação em trânsito, nos edifícios públicos e particulares a que se refere o art. 24 da Resolução TSE nº 23.554/2017, que dispõe sobre os atos preparatórios para as eleições 2018.”

De fato, a decisão ora submetida a referendo, longe de invalidar ou tornar sem eficácia qualquer dispositivo da legislação eleitoral, reafirma a Constituição como o norte a ser observado por qualquer exegese válida da lei: não apenas da lei eleitoral, ora *sub judice*, mas de todo o direito produzido em um Estado que se afirma uma democracia

ADPF 548 MC-REF / DF

constitucional, onde a liberdade é, sempre, o valor primaz.

Por meio de **nota oficial** divulgada em 26.10.2018, sobre os incidentes em universidades noticiados naquela data, afirmei, na condição de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, o compromisso daquela Casa, pela sua Corregedoria-Geral, de *“esclarecer as circunstâncias e coibir eventuais excessos no exercício do poder de polícia eleitoral”*. No documento, assinalei que a **Justiça Eleitoral, na interpretação da legislação que lhe é pertinente, não pode fechar os olhos para os direitos, as liberdades e os princípios fundamentais assegurados na Constituição da República, em particular a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, o pluralismo de ideias e a autonomia didático-científica e administrativa das universidades (arts. 206, I e II e 207 da Carta Magna).**

As liberdades de manifestação do pensamento e de expressão da atividade intelectual, consagradas nos **incisos IV e IX do art. 5º da Lei Maior**, constituem princípios, afirmei lá, a serem intransigentemente garantidos.

3. As imposições legais de limites e, em certos casos, vedações à propaganda eleitoral, como o são as regras inscritas nos **arts. 24 e 37 da Lei nº 9.504/1997**, conservam sua legitimidade na medida em que se prestam, no marco do **art. 14, § 9º, da Carta Política**, a proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico. Como enfatizado na nota oficial do TSE, *“a aplicação do poder de polícia da Justiça Eleitoral tem por finalidade evitar o desequilíbrio de forças no pleito eleitoral, assegurando, além do princípio da isonomia, o pleno exercício da liberdade de expressão”*.

Nessa ordem de ideias, **não se reveste de legitimidade constitucional a invocação da legislação eleitoral – voltada a coibir propaganda abusiva – para emoldurar restrições não contidas nos limites axiológicos, deontológicos e teleológicos a que se destina, como o são ações que venham a configurar embaraço à manifestação do pensamento, censura à atividade intelectual, supressão da liberdade de reunião, interferência nas atividades de docentes e discentes e ofensa**

ADPF 548 MC-REF / DF

aos postulados do pluralismo de ideias e da autonomia universitária.

Ferramenta a serviço da democracia, a lei eleitoral é desvirtuada em sua finalidade, seus valores e seus princípios no instante em que invocada como instrumento de amparo ao arbítrio: trata-se de uso espúrio, ilegítimo e, por isso mesmo, incompatível com o Estado democrático de direito.

O uso desmedido e ilegítimo da força por agentes estatais, ainda mais grave quando sequer respaldado por decisões da Justiça Eleitoral, ecoa dias sombrios e lamentáveis da história brasileira. A Constituição, documento fundador do Estado e legitimador das atividades de todos os seus agentes, não confere ao Estado por ela instituído autorização para suprimir, sob qualquer pretexto, a livre expressão do pensamento e o debate de ideias.

Violações dessa natureza se mostram particularmente graves quando têm como alvo o ambiente da universidade, instituição que, por definição, deve funcionar como respiradouro do livre pensar, laboratório de novas ideias, ainda que ousadas ou heterodoxas.

4. Relembro as palavras de Emma Goldman, escritora e ativista lituana, naturalizada estadunidense, proferidas durante interrogatório quando detida, em 1919, por ordem do Departamento de Justiça dos EUA, ao ser enquadrada como “radical” por professar ideias críticas ao envolvimento daquele país na Primeira Guerra Mundial: *“a livre expressão das esperanças e aspirações de um povo é a maior e a única segurança em uma sociedade sadia”*.

No mesmo ano em que Emma Goldman era presa e deportada dos EUA, este Supremo Tribunal Federal, no Brasil, concedeu *habeas corpus* preventivo em favor de Ruy Barbosa e correligionários, para assegurar *“que possam exercer, na capital do Estado da Bahia e em qualquer parte dele, o direito de reunião, e mais, publicamente, da palavra nas praças, ruas, teatros e quaisquer recintos, sem obstáculos de natureza alguma, e com segurança de suas vidas e pessoas, realizando os comícios que entenderem necessários e convenientes à propaganda da candidatura do impetrante à sucessão do Presidente da República, sem censura e sem impedimento de qualquer autoridade*

ADPF 548 MC-REF / DF

local ou da União” (HC 4781, Relator Ministro Edmundo Lins, julgamento em 05.4.1919).

A impetração teve como pano de fundo episódio em que forças policiais do Estado da Bahia, mobilizadas sob ordens do chefe de Polícia Dr. Alvaro Cova, do Deputado Federal Alvaro Villas Boas e de Carlos Seabra, filho do senador J. J. Seabra, dispersaram, pelo uso da força, comício que se pretendia realizar a favor da candidatura do então Senador Ruy Barbosa ao cargo de Presidente da República. Assentou, na ocasião, esta Suprema Corte que a *“polícia não pode, de modo algum, desde que se não trate do ajuntamento ilícito, proibir ‘meetings’ ou comícios e nem tampouco localizá-los, isto é, determinar que só se possam efetuar em lugares por ela designados”, e que “é certo, líquido e incontestável o direito que têm todos os indivíduos de se associarem e de se reunirem, livremente e sem armas, para manifestarem seu pensamento pela tribuna, sem dependência de censura, não podendo a polícia intervir senão para manter a ordem pública”.*

A jurisprudência desta Suprema Corte tem reiteradamente afirmado que **a imposição de restrições ao exercício das liberdades de expressão, opinião, manifestação do pensamento e de reunião que não se contenham nos limites materiais expressamente excepcionados na própria Lei Fundamental não se harmoniza com o regime constitucional vigente no país.** É que, ao assegurar ampla liberdade à manifestação do pensamento, à expressão da atividade intelectual e ao direito de reunião pacífica, o **art. 5º, IV, IX e XVI, da Constituição Brasileira** reverbera verdadeiros sustentáculos dos regimes democráticos, plenamente oponíveis não só ao poder público e seus agentes, como também à interferências de particulares.

Destaco, nesse sentido, o julgamento, em 28.6.2007, da **ADI 1969** (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 31.8.2007), em que este Plenário declarou, à unanimidade, a **inconstitucionalidade de restrição ao direito de reunião** veiculada por meio do Decreto distrital nº 20.098/1999, por **inadequada, desnecessária e desproporcional**, ao registro de que *“a liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das*

ADPF 548 MC-REF / DF

modernas democracias políticas.”

No paradigmático julgamento da **ADPF 187** (Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 15.6.2011, DJe 29.5.2014), assentou este Plenário que o **direito de reunião** configura – colho da ementa – *“pré-condição necessária à ativa participação dos cidadãos no processo político e no de tomada de decisões no âmbito do aparelho de Estado”*, razão pela qual se afiguram constitucionalmente legítimas, *“assembleias, reuniões, marchas, passeatas ou encontros coletivos realizados em espaços públicos (ou privados) com o objetivo de obter apoio para oferecimento de projetos de lei, de iniciativa popular, de criticar modelos normativos em vigor, de exercer o direito de petição e de promover atos de proselitismo em favor das posições sustentadas pelos manifestantes e participantes da reunião”*. Afirmou-se ainda, exegese segundo a qual a proteção constitucional à **liberdade de pensamento** há de ser reconhecida como *“salvaguarda não apenas das ideias e propostas prevaletentes no âmbito social, mas, sobretudo, como aparato eficiente às posições que divergem, ainda que radicalmente, das concepções predominantes em dado momento histórico-cultural, no âmbito das formações sociais”*, ressaltando-se que nem mesmo o **princípio majoritário** legitima *“a supressão, a frustração ou a aniquilação de direitos fundamentais, como o livre exercício do direito de reunião e a prática legítima da liberdade de expressão, sob pena de comprometimento da concepção material de democracia constitucional”*.

Esse julgado reverbera, não posso deixar de notar, a sensibilidade política do pensamento de Rosa Luxemburgo, para quem *“a essência da liberdade política depende (...) dos efeitos revigorantes, benéficos e detergentes dos que pensam de modo diferente”*.

Mais recentemente, no julgamento do mérito da **ADI 2566** (Redator p/ acórdão Ministro Edson Fachin, DJe 23.10.2018), em **16.5.2018**, este Plenário, ao declarar, por maioria, a inconstitucionalidade do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9612/1998, que vedava a prática de **proselitismo** na programação de emissoras de radiodifusão comunitária, reafirmou, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a *“primazia da liberdade de expressão”* na ordem constitucional pátria, ressaltando que essa proteção abrange, na dicção da ementa, *“tanto o direito de não ser*

ADPF 548 MC-REF / DF

arbitrariamente privado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento quanto o direito de receber informações e de conhecer a expressão do pensamento alheio". Assentou-se, ainda, que "a liberdade política pressupõe a livre manifestação do pensamento e a formulação de discurso persuasivo e o uso de argumentos críticos".

5. Ressalto que a dicção do art. 206, II e III, da Constituição Federal não deixa espaço para a tutela estatal do conteúdo que se aprende, se ensina, se pesquisa e se divulga no espaço acadêmico-universitário, ainda que esse conteúdo apresente matizes políticos: qualquer imposição heterônoma de asepsia do pensamento é, sem dúvida, incompatível com a observância da garantia constitucional, e a universidade é o locus da reflexão, da análise crítica e do debate.

Já o **art. 207 da nossa Lei Fundamental** reconhece a **autonomia didático-científica e administrativa** como a condição central do estatuto constitucional da **universidade**. Como se sabe, embora a universidade tenha sido acolhida, e até mesmo incorporada, pelo **Estado moderno, a universidade, como instituição**, o precede em séculos. Se hoje é frente ao Estado nacional que a universidade afirma sua autonomia, já o fez, no passado, frente à Igreja, ao Sacro-Império e à Cidade-estado.

Ainda que somente a partir de 1988 tenha sido alçada à categoria de princípio constitucional, a **autonomia universitária** vem sendo expressamente assegurada, no direito brasileiro, desde o Governo Provisório de Getúlio Vargas, conforme disposto no **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931**, cujo **art. 9º** rezava que *"as universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto, sem prejuízo da personalidade jurídica que tenha ou possa ser atribuída pelos estatutos universitários a cada um dos institutos componentes da universidade"*.

Em estudo pioneiro do tema em solo pátrio, "Amplitude e limites da autonomia universitária", de 1962, Newton Sucupira, considerado o pai dos cursos de pós-graduação no Brasil (por ter sido, no âmbito do Conselho de Educação Superior do Ministério do Trabalho, o autor do parecer que viabilizou a sua implantação no Brasil), leciona:

ADPF 548 MC-REF / DF

“A ideia de autonomia universitária, como poder de autodeterminar-se, de dirigir suas atividades e seus destinos, está ligada à universidade desde as suas remotas origens e tem-se mantido, ao longo de sua história, até os nossos dias, como uma exigência permanente que emana da própria natureza da instituição universitária. No seu processo de formação, a universidade surge como vontade de liberdade. A gênese da universidade medieval pode ser caracterizada como uma luta, por vezes dramática, para afirmar sua autonomia.”

Liberdade de ensino, pluralismo de ideias e autonomia didático-científica são condições interdependentes e sem as quais a universidade não tem como se realizar como **locus social privilegiado da liberdade**, para usar expressão de Edivaldo Boaventura (“*A constitucionalização da autonomia universitária*” in Rev. Inf. Legis. Brasília, ano 27 n. 108 out./dez. 1990). A autonomia didático-científica, na lição desse doutrinador, “*confere à universidade o direito à liberdade de ensinar e pesquisar, de falar e de comunicar o pensamento*”, sendo as autonomias administrativa, financeira e patrimonial instrumentos ancilares ao exercício da autonomia didático-científica, que é a dimensão principal da autonomia universitária.

Se não aparta, por óbvio, a universidade da regulação estatal, a autonomia, em todas as suas dimensões, funciona como escudo contra qualquer tentativa de dirigismo estatal das suas atividades.

Ante o exposto, reafirmando a imprescindibilidade da absoluta reverência, no marco do Estado democrático de direito, às liberdades fundamentais concernentes à livre manifestação do pensamento, à livre expressão da atividade intelectual, à liberdade acadêmica e ao direito de reunião pacífico, **referendo** a medida cautelar deferida pela eminente Ministra Cármen Lúcia, relatora, cumprimentando Sua Excelência pela profundidade, densidade e beleza do voto proferido.

É como voto.

31/10/2018

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, ajuizada pela Procuradora-Geral da República, contra atos do Poder Público que, sob pretexto de observância do art. 37 da Lei das Eleições (Lei 9.507/1997), executaram ou autorizaram buscas e apreensões, proibições de ingresso e interrupção de aulas, palestras, debates ou atos congêneres e promoveram a inquirição de docentes, discentes e de outros cidadãos em universidades públicas e privadas.

Listou atos de juízos eleitorais e de autoridades policiais que teriam atentado contra os seguintes direitos fundamentais previstos na Constituição: (i) liberdade de manifestação do pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e de reunião (art. 5º, IV, IX e XVI), (ii) ensino pautado na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e o pluralismo de ideias (art. 206, II e III); e (iii) autonomia didático-científica e administrativa das universidades (art. 207).

Pleiteou a concessão de medida cautelar para a suspensão dos atos lesivos aos direitos fundamentais acima enunciados, os quais devem ser, ao final, declarados nulos, bem como outros não especificamente listados na inicial, requerendo ainda a abstenção, pelas autoridades públicas, de atos de semelhante teor.

A Relatora, Ministra **Cármen Lúcia**, deferiu, *ad referendum* do Plenário, a medida cautelar pleiteada, tendo destacado que os atos impugnados foram praticados mediante erro de interpretação legal, porquanto o processo eleitoral, no Estado democrático, deve

ADPF 548 MC-REF / DF

compatibilizar-se com os preceitos fundamentais supracitados, para que haja liberdade de escolha política.

A Ministra Relatora ressaltou que cabe ao Estado assegurar o exercício das liberdades, e não tolhê-las, e que os atos questionados deixaram de observar a finalidade da norma regulamentadora da propaganda eleitoral, a qual, ao estabelecer determinadas vedações, tem por norte impedir o abuso de poder político e econômico.

Pois bem, feita essa breve recapitulação, observo que a Ministra Cármen Lúcia, na decisão monocrática de sua lavra, que é hoje objeto de referendo, lançou precisas observações acerca da gravíssima ofensa que os atos impugnados representam aos direitos fundamentais dos cidadãos, bem como à autonomia universitária e aos ideais que regem o ensino em nosso País e em outras nações pautadas pelos cânones da democracia.

Endosso as ponderações feitas na decisão acima citada, ressaltando que não se pode transigir um milímetro sequer no tocante à defesa dos preceitos fundamentais invocados na exordial, sob pena de incorrer-se em inaceitável retrocesso civilizatório.

O Supremo Tribunal Federal tem, ao longo de sua história, agido em favor da liberdade de expressão e também, de maneira mais específica, da liberdade acadêmica. Foi na defesa dessas liberdades que, em caso célebre, julgado em 24/8/1964, esta Corte concedeu a ordem no *Habeas Corpus* 40.910-PE, de relatoria do Ministro Hahnemann Guimarães.

Em meio a votos memoráveis, o proferido pelo Ministro Victor Nunes Leal relatou que, nos tempos do *macarthismo* nos Estados Unidos, Albert Einstein chegou a dizer, melancolicamente, que, se fosse jovem, não almejaria ser professor universitário, para desfrutar a liberdade de que os professores não gozavam mais. E assim arrematou o Ministro Victor Nunes Leal:

ADPF 548 MC-REF / DF

“No Brasil, quase tudo está por se fazer. Nosso futuro depende do espírito de criação dos homens de pensamento, principalmente dos jovens, e não há criação, no mundo de espírito, sem liberdade de pensar, de pesquisar, de ensinar. Se há um lugar em que o pensamento deve ser o mais livre, este lugar é a universidade, que é o laboratório do conhecimento” (*Habeas Corpus* 40.910–PE, p. 1.326).

Em 1989, na ADI 51-9/RJ (Rel. Min. Paulo Brossard), o tema indiretamente voltou à pauta desta Suprema Corte. Naquela ocasião, coube ao Ministro Celso de Mello, em seu percuciente voto, enaltecer a relevância da autonomia universitária, que se erigia, mesmo antes de sua constitucionalização, “como expressiva garantia da ordem institucional das Universidades” (ADI 51-9/RJ, p. 22). Ao diferenciar as três dimensões que compõem a autonomia universitária – (i) autonomia didático-científica; (ii) autonomia administrativa e (iii) autonomia financeira –, ele enfatizou competir à Universidade:

“[...] sob a égide do pluralismo de ideias, o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Essa expressão de autonomia universitária transforma a Universidade no *locus*, no espaço social privilegiado da liberdade e é, em torno dela, que se desenvolvem os demais aspectos. As autonomias de natureza administrativa e financeira ostentam caráter acessório ou instrumental, em face daquela de ordem didático científica, que apenas buscam complementar. Por isso mesmo, adverte o eminente Caio Tácito (v. Parecer, in RDA, vol. 136/263-268, 265), 'na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade do ensino, que é uma das facetas da liberdade de expressão do pensamento'. E prossegue: 'A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do Magistério (...) é o fulcro da autonomia didático-científica das universidades...';” (ADI 51-9/RJ, p. 27).

ADPF 548 MC-REF / DF

Em 2007, outro paradigma de relevo para o desenlace da presente questão foi julgado. Trata-se da ADI 1.969-4/DF, de minha relatoria, em que o Supremo Tribunal Federal afirmou, de forma unânime, que “a liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas”.

Em meu voto, sublinhei que as liberdades públicas de caráter instrumental fundamentam as modernas democracias políticas e, invocando as lições de Recaséns Siches¹ e Jean Rivero², explicitiei a premissa, que também norteia meu posicionamento na data de hoje, de que tais liberdades coletivas asseguram a expressão relevante das liberdades individuais, garantindo espontaneidade à atuação dos distintos grupos sociais. A este propósito, Konrad Hesse observa que o direito dos cidadãos de se reunirem pacificamente e sem armas encontra-se intimamente ligado à liberdade de expressão, registrando que a formação de opinião ou formação preliminar de vontade política, pressupõe uma comunicação que se consuma, em parte essencial, em reuniões.³

Em 2011, em mais um precedente importante (ADPF 187/DF), o relator, Ministro Celso de Mello, defendeu que a liberdade de expressão consiste num dos “mais preciosos privilégios dos cidadãos em uma República fundada em bases democráticas”, sendo o direito à livre manifestação do pensamento o “núcleo de que se irradiam os direitos de crítica, de protesto, de discordância e de livre circulação de ideias”. Transcrevo trecho da ementa deste julgado:

-
- 1 SICHERS, Luis Recaséns. *Tratado General de Filosofia Del Derecho*. México: Editorial Porrúa, 1978. p. 581.
 - 2 RIVERO, Jean. *Les Libertés Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977.
 - 3 HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Fabris, 1998. p. 313.

ADPF 548 MC-REF / DF

“Marcha da maconha – Manifestação legítima, por cidadãos da república, de duas liberdades individuais revestidas de caráter fundamental: o direito de reunião (liberdade-meio) e o direito à livre expressão do pensamento (liberdade-fim) – A liberdade de reunião como pré-condição necessária à ativa participação dos cidadãos no processo político e no de tomada de decisões no âmbito do aparelho de estado – Consequente legitimidade, sob perspectiva estritamente constitucional, de assembleias, reuniões, marchas, passeatas ou encontros coletivos realizados em espaços públicos (ou privados) com o objetivo de obter apoio para oferecimento de projetos de lei, de iniciativa popular, de criticar modelos normativos em vigor, de exercer o direito de petição e de promover atos de proselitismo em favor das posições sustentadas pelos manifestantes e participantes da reunião – Estrutura constitucional do direito fundamental de reunião pacífica e oponibilidade de seu exercício ao poder público e aos seus agentes – Vinculação de caráter instrumental entre a liberdade de reunião e a liberdade de manifestação do pensamento – Dois importantes precedentes do supremo tribunal federal sobre a íntima correlação entre referidas liberdades fundamentais: HC 4.781/BA, Rel. Min. Edmundo Lins, e ADI 1.969/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski – A liberdade de expressão como um dos mais preciosos privilégios dos cidadãos em uma república fundada em bases democráticas – O direito à livre manifestação do pensamento: núcleo de que se irradiam os direitos de crítica, de protesto, de discordância e de livre circulação de ideias – Abolição penal (*abolitio criminis*) de determinadas condutas puníveis - Debate que não se confunde com incitação à prática de delito nem se identifica com apologia de fato criminoso – Discussão que deve ser realizada de forma racional, com respeito entre interlocutores e sem possibilidade legítima de repressão estatal, ainda que as ideias propostas possam ser consideradas, pela maioria, estranhas, insuportáveis, extravagantes, audaciosas ou inaceitáveis – O sentido de alteridade do direito à livre

ADPF 548 MC-REF / DF

expressão e o respeito às ideias que conflitem com o pensamento e os valores dominantes no meio social – Caráter não absoluto de referida liberdade fundamental (CF, art. 5º, incisos IV, V e X; Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 13, § 5º) – A proteção constitucional à liberdade de pensamento como salvaguarda não apenas das ideias e propostas prevalecentes no âmbito social, mas, sobretudo, como amparo eficiente às posições que divergem, ainda que radicalmente, das concepções predominantes em dado momento histórico-cultural, no âmbito das formações sociais [...] Necessário respeito ao discurso antagônico no contexto da sociedade civil compreendida como espaço privilegiado que deve valorizar o conceito de livre mercado de ideias – o sentido da existência do *free marketplace of ideas* como elemento fundamental e inerente ao regime democrático (AC 2.695-MC/RS, rel. Min. Celso de Mello) – A importância do conteúdo argumentativo do discurso fundado em convicções divergentes – A livre circulação de ideias como signo identificador das sociedades abertas, cuja natureza não se revela compatível com a repressão ao dissenso e que estimula a construção de espaços de liberdade em obséquio ao sentido democrático que anima as instituições da república [...] Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente”.

Em 2015, novamente a temática retornou a esta casa, na ADI 4815/DF, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ocasião em que Corte, ao julgar a problemática da produção e publicação de biografias não autorizadas, afastou a censura prévia, em acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] APARENTE CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DE INFORMAÇÃO, ARTÍSTICA E CULTURAL, INDEPENDENTE DE CENSURA OU AUTORIZAÇÃO PRÉVIA (ART. 5º INCS. IV, IX, XIV; 220, §§ 1º E 2º) E INVIOABILIDADE DA INTIMIDADE, VIDA PRIVADA, HONRA E IMAGEM DAS

ADPF 548 MC-REF / DF

PESSOAS (ART. 5º, INC. X). ADOÇÃO DE CRITÉRIO DA PONDERAÇÃO PARA INTERPRETAÇÃO DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO DE CENSURA (ESTATAL OU PARTICULAR). [...]

A Constituição do Brasil proíbe qualquer censura. O exercício do direito à liberdade de expressão não pode ser cerceada pelo Estado ou por particular. [...] O recolhimento de obras é censura judicial, a substituir a administrativa. O risco é próprio do viver. Erros corrigem-se segundo o direito, não se coartando liberdades conquistadas. [...] A liberdade é constitucionalmente garantida, não se podendo anular por outra norma constitucional (inc. IV do art. 60), menos ainda por norma de hierarquia inferior (lei civil), ainda que sob o argumento de se estar a resguardar e proteger outro direito constitucionalmente assegurado, qual seja, o da inviolabilidade do direito à intimidade, à privacidade, à honra e à imagem. [...] Ação direta julgada procedente para dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 20 e 21 do Código Civil, sem redução de texto, para, em consonância com os direitos fundamentais à liberdade de pensamento e de sua expressão, de criação artística, produção científica, declarar inexigível autorização de pessoa biografada relativamente a obras biográficas literárias ou audiovisuais, sendo também desnecessária autorização de pessoas retratadas como coadjuvantes (ou de seus familiares, em caso de pessoas falecidas ou ausentes)".

Relembrar esses julgamentos não serve apenas para justificar as premissas em que se pauta este julgamento, mas serve também como alerta, eis que, como sabemos, "a história de repete, a primeira vez como tragédia e a segunda como farsa".⁴ Assim, o presente julgamento revela a atualidade daqueles votos.

Feitas as remissões necessárias, cumpre-me destacar que, dentre

4 MARX, K., *Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*, 1852.

ADPF 548 MC-REF / DF

todas as corporações, públicas ou privadas, é precisamente no seio das universidades que a liberdade de expressão e de manifestação de pensamento deve ser assegurada do modo mais amplo possível, vedada a imposição de quaisquer barreiras, quer formais quer informais, visto que, seja qual for a sua natureza, laicas ou mesmo confessionais, elas todas ostentam uma posição *sui generis* no cenário cultural, pois lhes é assegurada constitucionalmente a autonomia didático-científica, bem assim a irrestrita liberdade de expressão por parte de alunos e professores, resguardadas, por óbvio, as regras básicas de convivência civilizada.

Como bem pontuam Jean-Paul Veiga da Rocha e Diogo R. Coutinho, a universidade somente pode cumprir sua função numa sociedade livre, democrática, plural e decente se houver liberdade acadêmica e, talvez, esta sociedade somente possa existir onde houver universidade que produzam “conhecimento de forma autônoma, protegida contra pressões externas”.⁵

Sublinho que a verdade contida nessas assertivas decorre de serem as universidades os templos onde se cultua de forma desinteressada a ciência em todas as suas formas. Por isso mesmo, ainda que se admita que as vedações estabelecidas pela legislação eleitoral podem, em tese, incidir com maior rigor em determinadas repartições públicas, tal não se aplica às instituições de ensino superior, nas quais a autonomia acadêmica e a livre manifestação do pensamento, por definição constitucional, hão de ser as mais amplas possíveis.

Nesse passo, acredito ser importante desmistificar a equivocada ideia segundo a qual o ensino se reveste de completa neutralidade, de total assepsia, pois professores e alunos abrigam nos respectivos espíritos uma determinada *Weltanschauung*, ou seja, visão de mundo, muitas vezes

5 VEIGA DA ROCHA, Jean-Paul; COUTINHO, Diogo R. Liberdade acadêmica, hierarquia e autonomia. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/liberdade-academica-hierarquia-e-autonomia-31102018>, 31/10/2018.

ADPF 548 MC-REF / DF

determinada pelo *Zeitgeist*, quer dizer, espírito do tempo, mostrando-se o embate de distintas cosmovisões não só salutar e consentâneo com a concepção que norteou a criação das primeiras universidades, já no século XII de nossa era, como também imprescindível para o progresso da ciência.

Insistir em uma pretensa neutralidade acadêmica nada mais significa do que querer impor práticas docentes que tendem a refletir o *status quo* vigente ou ideologias avessas ao avanço cultural, à toda a evidência incapazes de desafiar a sempre cambiante realidade fenomenológica, especialmente no campo social, não raro marcado por injustiças e desigualdades.⁶

Parece-me crucial afirmar, com o necessário desassombro, que todo ensino é político, no sentido lato da palavra, reafirmando que não existe docência apolítica. Mesmo que isso fosse possível ou admissível, não passaria de uma reafirmação mecânica e acrítica de todas as crenças que orientaram a estruturação da sociedade e a compreensão do mundo em que vivemos. Relembro, aqui, a imortal lição de Paulo Freire:

“Não posso ser professor se não percebo cada vez melhor que, por não poder ser neutra, minha prática exige de mim uma definição. Uma tomada de posição. Decisão. Ruptura. Exige de mim que escolha entre isto e aquilo. Não posso ser professor a favor de quem quer que seja e a favor de não importa o quê. Não posso ser professor a favor simplesmente do Homem ou da Humanidade, frase de uma vaguidade demasiado contrastante com a concretude da prática educativa. Sou professor a favor da decência contra o despudor, a favor da liberdade contra o autoritarismo, da autoridade contra a licenciosidade, da democracia contra a ditadura de direita ou de esquerda. Sou professor a favor da luta constante contra qualquer forma de discriminação, contra a dominação

6 Ver: KENNEDY, Duncan. “Legal education and the reproduction of hierarchy.” *Journal of Legal Education* 32.4 (1982): 591-615.

ADPF 548 MC-REF / DF

econômica dos indivíduos ou das classes sociais. Sou professor contra a ordem capitalista vigente que inventou esta aberração: a miséria na fartura. Sou professor a favor da esperança que me anima apesar de tudo. [...] Assim como não posso ser professor sem me achar capacitado para ensinar certo e bem os conteúdos de minha disciplina não posso, por outro lado, reduzir minha prática docente ao puro ensino daqueles conteúdos. Esse é um momento apenas de minha atividade pedagógica. Tão importante quanto ele, o ensino dos conteúdos, é o meu testemunho ético ao ensiná-los. É a decência com que o faço. (FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 39-40.)

Cabe a esta Corte, no exercício da tutela constitucional da defesa das liberdades públicas, proteger de forma incondicional as universidades, que sempre foram bastiões da independência, da autonomia e da emancipação do pensamento nacional, e que como tal foram erigidas pelo Poder Constitucional, no art. 207 da Carta Magna.

Ao Estado, que já foi, no passado, visto como inimigo natural da liberdade, cabe hoje o papel de fonte de liberdade.⁷ A liberdade de manifestação do pensamento pode ser vista como uma proteção ao interesse de expressão individual; parece-me, porém, que esse direito tutela, antes de tudo, a soberania,⁸ integrando o cerne daquilo que se convencionou chamar de Estado Democrático de Direito (art. 1º, I, da Constituição) e, não por outra razão, a proteção dessa liberdade fundamental passou a constar de praticamente todos os textos constitucionais dos Estados Modernos, bem como das declarações e pactos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Como documento pioneiro no plano internacional tem-se a

7 FISS, O. M. *A Ironia da liberdade de expressão: estado, regulação e diversidade na esfera pública*; Trad. Gustavo Binenbojm, Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro : Renovar, 2005, p. 28.

8 *Ibidem*, p. 29.

ADPF 548 MC-REF / DF

Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, subscrita sob a égide da Organização das Nações Unidas, que estabelece, em seu art. 19, que:

“Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

Inspirado nesse diploma, o art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, e ratificado pelo Brasil em 12 de dezembro de 1991, é igualmente explícito, ao consignar, no item 1, que “ninguém poderá ser molestado por suas opiniões” e, no item 2, que “[t]oda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha”.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) assim tutelou a liberdade de pensamento e de expressão:

“Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

ADPF 548 MC-REF / DF

a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou

b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.

4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência”.

À luz deste dispositivo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos ressaltou a importância da liberdade de pensamento e de expressão no contexto da campanha eleitoral, que é justamente a situação ora em exame. Confira-se:

“A Corte considera importante ressaltar que, no contexto de uma campanha eleitoral, a liberdade de pensamento e de expressão em suas duas dimensões constitui um bastião fundamental para o debate durante o processo eleitoral, devido a que se transforma em uma ferramenta essencial para a formação da opinião pública dos eleitores, fortalece a disputa política entre os vários candidatos e partidos que participam nas eleições e se transforma em um autêntico instrumento de análise das plataformas políticas propostas pelos diferentes candidatos, o que permite uma maior transparência e fiscalização das futuras autoridades e de sua gestão. [...]

O Tribunal considera indispensável que se proteja e

ADPF 548 MC-REF / DF

garanta o exercício da liberdade de expressão no debate político que precede as eleições das autoridades estatais que governarão um Estado. A formação da vontade coletiva através do exercício do sufrágio individual se nutre das diferentes opções que os partidos políticos apresentam através dos candidatos que os representam. O debate democrático implica que se permita a circulação livre de ideias e informação a respeito dos candidatos e seus partidos políticos por parte dos meios de comunicação, dos próprios candidatos e de qualquer pessoa que deseje expressar sua opinião ou apresentar informação. É preciso que todos possam questionar e indagar sobre a capacidade e idoneidade dos candidatos, bem como dissentir e confrontar suas propostas, ideias e opiniões de maneira que os eleitores possam formar seu critério para votar. Nesse sentido, o exercício dos direitos políticos e a liberdade de pensamento e de expressão se encontram intimamente vinculados e se fortalecem entre si.⁹

No âmbito da Corte Europeia de Direitos Humanos, também há precedentes importantes a serem citados. Veja-se, neste sentido, em *Sorguç v. Turquia* (2009), o realce que a Corte conferiu à liberdade acadêmica, compreendendo a liberdade de expressar livremente opiniões sobre a instituição ou sistema em que trabalham e a liberdade de distribuir conhecimento e verdade sem restrições.¹⁰ Em 2010, no julgamento do caso *Sapan v. Turquia*, a Corte Europeia reiterou a importância da liberdade de expressão acadêmica.

Ainda em termos de diálogo internacional de fontes, relembro a

9 Corte IDH. Caso Ricardo Canese *v.* Paraguai. Mérito, reparações e custas. Sentença de 31-8-2004.

10 No original: "35. In this connection, the Court underlines the importance of academic freedom, which comprises the academics' freedom to express freely their opinion about the institution or system in which they work and freedom to distribute knowledge and truth without restriction (see paragraph 21 above)." (European Court of Human Rights – ECHR, Case of *Sorguç v. Turkey*).

ADPF 548 MC-REF / DF

“Recomendação Relativa à Condição do Pessoal Docente do Ensino Superior”, da Unesco, em que esta agência especializada das Nações Unidas recomenda a observância da liberdade acadêmica de forma escrupulosa, englobando a liberdade de ensinar e discutir, pesquisar e publicar os resultados da pesquisa, expressar livremente suas opiniões sobre a instituição onde se trabalha, sem censura institucional, bem como para participar em organizações profissionais ou acadêmicas.¹¹

Sob outro vértice, tenho reiteradas vezes invocado, tanto em textos doutrinários¹² quanto em votos e decisões, o princípio republicano, o qual configura “o núcleo essencial da Constituição”,¹³ a lhe garantir certa identidade e estrutura, estando abrigado no art. 1º da Lei Maior. Nessas manifestações, enfatizei que, na tradição republicana, há um certo núcleo principiológico segundo o qual se impõe aos cidadãos o dever de participar da vida pública, engajando-se com os demais na busca de soluções compartilhadas para os dilemas que decorrem da vida em sociedade.

Ao atribuímos ao Estado o dever de agir para garantir a robustez do debate público, contribuimos para que sejam evitados os riscos de fragmentação social, impedindo, ademais, o desenvolvimento de verdadeiras “bolhas” no tocante ao conhecimento, as quais contribuem ainda mais para a intensa clivagem que se observa hoje em nosso país, dividido por intolerâncias e incompreensões de toda a ordem.

Nesse aspecto, vale invocar a interessante reflexão de Cass Sunstein, que desenvolve a doutrina do fórum público de discussões (*public-forum doctrine*), segundo a qual, para o bem de comunidade, todas as pessoas

11 Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 11 Nov. 1997 http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201., acesso em 31/10/2018.

12 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, “Reflexões em torno do princípio republicano”, *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo* 100 (2005): 189–200.

13 CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992, p. 349.

ADPF 548 MC-REF / DF

precisam ser expostas a formas de pensar diferentes, assim como todos têm o direito de expor suas ideias a um conjunto heterogêneo de pessoas e instituições contra as quais tenham determinadas queixas ou objeções.¹⁴

Penso que os espaços universitários são lugares de excelência para o exercício de tais liberdades públicas e para o engajamento político, contribuindo decisivamente para o desenvolvimento da democracia deliberativa. Parece-me que justamente este objetivo – de construção democrática – presentificou-se em algumas das manifestações que foram inconstitucionalmente coibidas por atos do Poder Público, eis que manifestos, protestos, faixas e exposições em favor da democracia e da universidade pública, bem como as contrárias ao fascismo e à ditadura caracterizam, antes de mais nada, o exercício de liberdades básicas do cidadão, ainda que possam denotar preferência político-partidária.

A universidade tem muito a melhorar no Brasil. Exemplificativamente, nem todas as instituições de ensino superior garantem *tenure* a seus professores, dificultando o exercício da crítica acadêmica. Ainda assim, a despeito do longo caminho que se tem pela frente, é preciso avançar rápido na defesa intransigente de universidade, sem tergiversar. Retroceder, jamais.

Ressalto que, como se sabe, os direitos não são absolutos e devem, quando em conflito, ser sopesados. Eventuais manifestações, de qualquer tipo, que espelhem intolerância ou violência, não devem ser aceitas, em nenhuma hipótese, bem assim o discurso de ódio, eis que a ele se contrapõem valores de elevada estatura constitucional, tais como o Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo, a tolerância, dentre outros. A resposta a tais atos, porém, também não pode dar-se pelas vias que se quer combater, ou seja, pela violência e pela intolerância, mas sim, sempre pelo diálogo, pelo convencimento, pela construção de consensos.

14 SUNSTEIN, Cass R. #Republic: divided democracy in the age of social media. New Jersey: Princeton University Press, 2017, p. 57.

ADPF 548 MC-REF / DF

Dito isso, observo que as manifestações listadas pela Procuradoria-Geral da República na inicial são pacíficas e voluntárias e não devem ser cerceadas no âmbito da universidade.

Não se trata, aqui, de fazer letra morta do art. 37 da Lei das Eleições,¹⁵ que tem a função relevante de coibir o abuso do poder político e econômico, os quais não devem influenciar nem as eleições nem

15 Para maior clareza, transcrevo a redação atual do mencionado dispositivo: “Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados. § 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no *caput* deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais). § 2º Não é permitida a veiculação de material de propaganda eleitoral em bens públicos ou particulares, exceto de: I - bandeiras ao longo de vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos; II - adesivo plástico em automóveis, caminhões, bicicletas, motocicletas e janelas residenciais, desde que não exceda a 0,5 m² (meio metro quadrado). § 3º Nas dependências do Poder Legislativo, a veiculação de propaganda eleitoral fica a critério da Mesa Diretora. § 4º Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pela Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada. § 5º Nas árvores e nos jardins localizados em áreas públicas, bem como em muros, cercas e tapumes divisórios, não é permitida a colocação de propaganda eleitoral de qualquer natureza, mesmo que não lhes cause dano. § 6º É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos. § 7º A mobilidade referida no § 6º estará caracterizada com a colocação e a retirada dos meios de propaganda entre as seis horas e as vinte e duas horas. § 8º A veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares deve ser espontânea e gratuita, sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço para esta finalidade”. A respeito deste dispositivo, como bem explica José Jairo Gomes, “[d]enomina-se propaganda eleitoral a elaborada por partidos

ADPF 548 MC-REF / DF

mesmo, ressalto, as atividades acadêmicas da universidade. A tal dispositivo, porém, deve ser dada a leitura correta diante de valores da máxima envergadura que com ele podem colidir. Notadamente, destaco, a liberdade de expressão de pensamento, a liberdade acadêmica e a autonomia universitária em sua dimensão didático-científica.

Ante o exposto, voto para referendar a medida cautelar deferida pela Relatora, nos termos da fundamentação.

políticos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eletivo. Caracteriza-se por levar ao conhecimento público, ainda que de maneira disfarçada ou dissimulada, candidatura ou os motivos que induzam à conclusão de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa. [...] A propaganda eleitoral distingue-se da partidária, pois, enquanto esta se destina a divulgar o programa e o ideário do partido político, a eleitoral enfoca os projetos do candidatos com vistas a atingir um objetivo prático e bem definido: o convencimento dos eleitores e a obtenção de vitória no certame.” GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2018, p. 531.

31/10/2018

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:

1. A alegação de ofensa a preceitos fundamentais: a utilização da arguição de descumprimento, típica ação constitucional de perfil objetivo, como instrumento de neutralização de abusos estatais

A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental foi ajuizada pela eminente Senhora Procuradora-Geral da República objetivando *“evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público tendentes a executar ou autorizar buscas e apreensões, assim como proibir o ingresso e interrupção de aulas, palestras, debates ou atos congêneres e promover a inquirição de docentes, discentes e de outros cidadãos que estejam em local definido como universidade pública ou privada”* (grifei).

Os atos ora questionados possuem, em síntese, o seguinte conteúdo material:

“– Universidade Federal de Campina Grande (UFMG) e Associação de Docentes da UFGG (ADUFGG)

O Juiz Eleitoral da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande-PB determinou Busca e Apreensão na sede da ADUFGG – Associação de Docentes da Universidade Federal de Campina Grande, ‘com vistas a BUSCA e APREENSÃO de panfletos, intitulados MANIFESTO EM DEFESA DA DEMOCRACIA E DA UNIVERSIDADE

ADPF 548 MC-REF / DF

PÚBLICA, bem como outros materiais de campanha eleitoral em favor do candidato a Presidente da República FERNANDO HADDAD número 13 do PT'.

O referido manifesto foi assinado pela Associação e aprovado pela categoria em Assembleia. A Universidade informou que cinco Hds de computadores também foram apreendidos por agentes da polícia'.

Buscas e apreensões também ocorreram na Universidade Estadual da Paraíba – UEPB e na Associação de Docentes da UEPB. em cumprimento a determinação do Juiz. Segundo o Presidente da Associação, uma professora foi inquirida sobre a atividade desenvolvida, a disciplina ministrada, o conteúdo e seu nome.

– Universidade Federal Fluminense – UFF

Em 23 de outubro de 2018, a Juíza Titular da 199ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, determinou busca e apreensão dos materiais de propaganda eleitoral irregular porventura encontrados nas Unidades da Universidade Federal Fluminense em Niterói, sobretudo nos campus do Gragoatá e do Ingá.

– Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD

*O Juiz Eleitoral, titular da 18ª Zona Eleitoral determinou à notificação a Universidade da Grande Dourados/MS, na pessoa do reitor ou seu representante legal, **para que fosse proibida a aula pública referente ao tema 'Esmagar o Fascismo'** a ocorrer em 25/10/2018 às 10h, nas dependências da universidade.*

A aula foi iniciada, mas, após alguns discursos, foi interrompida por agentes da Polícia Federal.

– Universidade Federal Fronteira do Sul – UFFS

O Juiz Eleitoral da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul, em razão de pedido de providências proposto pelo Ministério Público Eleitoral em face da Universidade Federal Fronteira Sul – UFFS, impediu a realização do evento político denominado 'Assembleia Geral

ADPF 548 MC-REF / DF

Extraordinária contra o Fascismo, a Ditadura e o Fim da Educação Pública'.

– Universidade Federal de São João Del Rei – UFSJ

A Juíza Eleitoral da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte, determinou a notificação da Universidade Federal de São João Del Rei, para que proceda a retirada do sítio da Universidade de nota em favor dos princípios democráticos e contra a violência nas eleições presidenciais de 2018, assinada pela Reitoria da Instituição.

Para além dos eventos já narrados, há relatos de instituições que igualmente viram-se objeto de ações congêneres, como, aparentemente,

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PETRÓPOLIS – UCP

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UniRio

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UEPB

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – UFMS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO – UFRSA

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DE LUSOFONIA AFROBRASILEIRA – UNILAB

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ – UNIFEI

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA

ADPF 548 MC-REF / DF

Cite-se que na Universidade Federal de Uberlândia – UFU ocorreu a retirada de faixa com propaganda eleitoral colocada do lado externo de uma das portarias do campus Santa Mônica, pela Polícia Militar, após a Universidade ter levado o caso ao conhecimento do Cartório Eleitoral de Uberlândia, não sendo possível aferir se a determinação foi exarado do juiz da 278ª ou 279ª Zona Eleitoral.

Na Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, policiais promoveram a retirada de faixas em homenagem à vereadora Marielle Franco, assassinada em março, e com as inscrições ‘Direito Uerj Antifascismo’. Por sua vez, a Universidade informou que não havia mandado judicial a autorizar as referidas ações.

Na Universidade do Estado da Bahia – UNEB, campus de Serrinha, foram retirados cartazes supostamente de apoio a candidato a Presidência da República.” (grifei)

A Procuradoria-Geral da República **sustenta**, bem por isso, **que tais decisões judiciais, ao determinarem a intervenção policial em espaços destinados ao ensino universitário público ou privado, seja para impedir a realização de reuniões e debates previamente agendados, seja para realizar a inquirição de pessoas ou a busca e apreensão de objetos materiais, qualificam-se como atos estatais que teriam transgredido “tanto o direito à livre manifestação do pensamento, à expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e à liberdade de reunião (art. 5º-IV, IX e XVI da CF), como os princípios norteadores do ensino (art. 206-II e III da CF) e as garantias institucionais que asseguram a autonomia universitária (art. 207 da CF)” (grifei).**

A eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, Relatora, **por entender cumulativamente presentes** os requisitos concernentes à *plausibilidade jurídica do pedido* e ao *“periculum in mora”*, **concedeu, “ad referendum” do Egrégio Plenário desta Suprema Corte, o provimento cautelar requerido, para “suspender os efeitos de atos judiciais ou administrativos,**

ADPF 548 MC-REF / DF

emanados de autoridade pública que possibilitem, determinem ou promovam o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos” (grifei).

*Sendo esse o contexto, **observo**, preliminarmente, que o tema ora em julgamento **assume** magnitude inquestionável, **pois envolve** alegação de ofensa a postulados essenciais – o postulado da liberdade de expressão, da liberdade de reunião e da autonomia universitária – **que constituem** nota qualificadora de uma sociedade e de um Estado fundados em bases democráticas.*

A **eminente** Senhora Procuradora-Geral da República, **ao ajuizar** a presente ação constitucional, **busca viabilizar** a proteção jurisdicional desta Corte Suprema **em ordem a proteger** duas liberdades individuais de caráter fundamental: de um lado, a liberdade de reunião e, de outro, o direito à livre manifestação do pensamento, em cujo núcleo acham-se compreendidos os direitos de crítica, de protesto, de discordância, de ensino, pesquisa e divulgação do pensamento e do saber, além da prerrogativa de promover a livre circulação de ideias.

Na realidade, a **eminente** Senhora Procuradora-Geral da República **descreve** comportamentos autoritários de agentes estatais, **inclusive vinculados** aos organismos policiais e ao aparelho judiciário, **praticados sob pretexto** de cumprimento da legislação eleitoral, **que culminaram por impedir** reuniões, palestras, seminários e manifestações sobre temas políticos, **ao mesmo tempo em que denuncia a ocorrência** – que se tem revelado extremamente perigosa, na história dos Povos, para o regime das

ADPF 548 MC-REF / DF

liberdades fundamentais do cidadão – de típica (e grave) hipótese de conflito entre o poder do Estado e o direito de qualquer pessoa à livre manifestação do pensamento, **notadamente** no centro do seu saber, **que é a Universidade**, espaço por excelência de livre difusão das ideias e de debate crítico em torno de pensamentos e doutrinas, **muitas das quais** em relação de antagonismo.

A Senhora Chefe do Ministério Público da União, **ao deduzir** a impugnação que formulou, **ênfatisa a necessidade** – *que tenho por inteiramente configurada* – de “(...) **reafirmar** o entendimento de que os atos do Poder Público tendentes a executar ou autorizar buscas e apreensões, **assim como proibir** o ingresso e interrupção de aulas, palestras, debates ou atos congêneres e **promover a inquirição** de docentes, discentes e de outros cidadãos **que estejam** em local definido como universidade pública ou privada **causam grave lesão a preceitos fundamentais**” (grifei).

Com efeito, a Senhora Procuradora-Geral da República, **ao sintetizar** os fatos **subjacentes** à presente ação constitucional, **assinala** que “essa arguição de descumprimento de preceito fundamental **foi interposta para garantir a liberdade de expressão e de reunião de estudantes e de professores no ambiente das universidades públicas brasileiras (...)**”, **especialmente em razão** de decisões **emanadas** de juízes eleitorais “(...) **que determinaram** a busca e apreensão de materiais de campanha eleitoral em universidades e nas dependências das sedes de associações de docentes, **proibiram** aulas com temática eleitoral e **reuniões e assembleias** de natureza política e **impuseram** a interrupção de manifestações públicas de apreço ou reprovação a candidatos **nas eleições gerais de 2018, em ambiente virtual ou físico de universidades federais e estaduais**” (grifei).

Disso resulta, segundo penso, clara transgressão à liberdade de expressão, **ao direito** de reunião, **à liberdade** de exercício da atividade intelectual, **ao direito** de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar o pensamento, **que há de ser necessariamente plural em uma**

ADPF 548 MC-REF / DF

sociedade democrática, além de configurar ofensa à própria autonomia universitária, **tal como enunciada** no art. 207 da Constituição da República.

2. O direito de reunião e a liberdade de manifestação do pensamento: dois importantes precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Tenho para mim que o Supremo Tribunal Federal **defronta-se**, no caso, com um tema de magnitude inquestionável, **que concerne** ao exercício de **duas das mais importantes** liberdades públicas – *a liberdade de expressão e a liberdade de reunião* – que as declarações constitucionais de direitos e as convenções internacionais – **como a Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana (Artigos XIX e XX), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Arts. 13 e 15) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Artigos 19 e 21) – têm consagrado** no curso de um longo processo de desenvolvimento e de afirmação histórica dos direitos fundamentais **titularizados** pela pessoa humana.

É importante enfatizar tal como tive o ensejo de assinalar em estudo sobre “O Direito Constitucional de Reunião” (RJTJSP, vol. 54/19-23, 1978, Lex Editora), que a liberdade de reunião **traduz** meio **vocacionado ao exercício** do direito à livre expressão das ideias, **configurando, por isso mesmo, um precioso instrumento** de concretização da liberdade de manifestação do pensamento, **nela incluído**, entre outros, *o insuprimível direito de protestar e, também, o de ensinar e divulgar ideias.*

Impõe-se, desse modo, ao Estado, em uma sociedade estruturada **sob a égide** de um regime democrático, **o dever de respeitar** a liberdade de reunião (**de que são manifestações expressivas** o comício, o desfile, a procissão e a passeata), **que constitui** prerrogativa essencial dos cidadãos, **normalmente temida** pelos regimes despóticos ou ditatoriais, **que não hesitam** em golpeá-la, **para asfixiar, desde logo, o direito** de protesto, de

ADPF 548 MC-REF / DF

crítica e de discordância **daqueles que se opõem** à prática autoritária do poder.

Guardam *impressionante atualidade* **as palavras** que RUY BARBOSA, **amparado** por decisão desta Corte, **proferiu**, em 12 de abril de 1919, no Teatro Politeama, em Salvador, **durante** campanha presidencial por ele disputada, **em conferência** cuja realização *só se tornou possível em virtude* de “*habeas corpus*” *que o Supremo Tribunal Federal lhe concedera*, **tanto** em seu favor **quanto** em benefício *de seus correligionários*, **assegurando-lhes o pleno exercício** da liberdade de reunião **e** do direito à livre manifestação do pensamento, *indevidamente cerceados* por autoridades estaduais **que buscavam impedir** que o grande político, jurisconsulto e Advogado brasileiro **divulgasse** a sua mensagem **e transmitisse** as suas ideias ao povo daquele Estado, **com o objetivo** de conquistar seguidores **e** de conseguir adesões em prol de sua causa, **valendo reproduzir**, no ponto, **a seguinte passagem** daquele pronunciamento:

“Venho, senhores, de Minas, venho de S. Paulo (...). De S. Paulo e Minas, onde pude exercer desassombradamente os direitos constitucionais, as liberdades necessárias de reunião e palavra, franquias elementares da civilização em tôda a cristandade. De Minas e S. Paulo, cujos governos, contrários ambos à minha candidatura, nenhum obstáculo suscitarão ao uso dessas faculdades essenciais a tôdas as democracias, a tôdos os regimens de moralidade e responsabilidade: antes abriram, em volta dos comícios populares, em tôrno da tribuna pública, um círculo de segurança e respeito, em que as nossas convicções se sentiam confiadas nos seus direitos e os nossos corações orgulhosos do seu país. De S. Paulo e Minas, em suma, onde o respeito da autoridade ao povo, e a consideração do povo para com a autoridade, apresentavam o espetáculo da dignidade de uma nação obediente às suas leis e governada pela soberania.

.....
Venho dêsses dois grandes Estados, para uma visita a êste outro não menor do que êles na sua história, nas virtudes cívicas

ADPF 548 MC-REF / DF

dos seus habitantes, nos costumes da sua vida social, venho, também, a convite da sua população; e, com que diversidade, com que contraste, com que antítese me encontro! Aqui venho dar com o direito constitucional de reunião suspenso. Por quem? Por uma autoridade policial. Com que direito? Com o direito da força. Sob que pretexto? Sob o pretexto de que a oposição está em revolta, isto é, de que, contra o govêrno, o elemento armado e o Tesouro juntos estão em rebeldia os inermes, as massas desorganizadas e as classes conservadoras.

***Banido venho encontrar**, pois, **o direito de reunião**, ditatorialmente **banido**. Mas, ao mesmo tempo, **venho encontrar ameaçada**, também soberanamente, **de proscricção a palavra**, o órgão do pensamento, **o instrumento de comunicação** do indivíduo com o povo, do cidadão com a pátria, do candidato com o eleitorado. **Ameaçada, como? Com a resolução**, de que estamos intimados pelo situacionismo da terra, **com a resolução**, que, em tom de guerra aberta, **nos comunicaram** os nossos adversários, **de intervir** em tôdas as nossas reuniões de propaganda eleitoral, **opondo-se** à nossa linguagem (...).*

.....
Mas, senhores, os comícios populares, os 'meetings', as assembléias livres dos cidadãos, nas praças, nos teatros, nos grandes recintos, não são invento brasileiro, muito menos desta época (...). São usos tradicionais das nações anglo-saxônicas, e das outras nações livres. Tiveram, modernamente, a sua origem nas Ilhas Britânicas, e nos Estados Unidos. Dessa procedência é que os recebemos. Recebemo-los tais quais eram. Com êles cursamos a nossa prática do direito de reunião. Com êles, debaixo do regímen passado, associamos a colaboração pública à reforma eleitoral, apostolamos e conseguimos a extinção do cativo. Com eles, neste regímen, não pouco temos alcançado para cultura cívica do povo. (...).

.....
*(...) **O direito de reunião não se pronuncia senão congregando acêrca de cada opinião o público dos seus adeptos.***

ADPF 548 MC-REF / DF

*A **liberdade da palavra não se patenteia**, senão juntando **em tórno de cada tribuna** os que bebem as suas convicções na mesma fonte, **associam** os seus serviços no mesmo campo, **ou alistam** a sua dedicação na mesma bandeira. A **igualdade no direito está**, para as facções, **para as idéias**, para os indivíduos, no arbítrio, deixado a todos **sem restrição, de congregar cada qual os seus correligionários, de juntar cada qual os seus comícios, de levantar cada qual o seu apêlo**, no lugar da sua conveniência, na ocasião da sua escolha, nas condições do seu agrado, mas **separadamente, mas distintamente, mas desafrontadamente, cada um, a seu talante, na cidade, na rua, no recinto, que eleger, sem se encontrarem, sem se tocarem; porque o contacto, o encontro, a mistura, acabariam, necessariamente, em atrito, em invasão, em caos.**" (grifei)*

O alto significado que o direito de reunião assume nas sociedades democráticas **foi acentuado**, em tempos mais recentes, pelo **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **no julgamento** da ADI 1.969/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, **quando** esta Corte, em sessão de 28/06/2007, **declarou a inconstitucionalidade** do Decreto nº 20.098/99, **editado** pelo Governador do Distrito Federal, **que vedava** "a realização de manifestações públicas, com a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros", **em determinados** locais públicos, **como** a Praça dos Três Poderes e a Esplanada dos Ministérios, **em decisão** que restou consubstanciada em acórdão assim ementado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.

ADPF 548 MC-REF / DF

II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição ('Wille zur Verfassung').

III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99." (grifei)

Cabe lembrar, neste ponto, a importantíssima decisão, por mim anteriormente mencionada, que esta Suprema Corte proferiu há 99 (noventa e nove) anos, em 1919, nos autos do HC 4.781/BA, Rel. Min. EDMUNDO LINS, em cujo âmbito se buscava garantir, em favor de diversos pacientes, inclusive de Ruy Barbosa, o exercício do direito de reunião (e, também, porque a este intimamente vinculado, o de livre manifestação de crítica ao Governo e ao sistema político, bem assim o direito de livremente externar posições, inclusive de não conformismo, sobre qualquer assunto), em comícios ou em encontros realizados em prol da candidatura oposicionista de RUY, que se insurgia, uma vez mais, contra as oligarquias políticas que dominaram a vida institucional do Estado brasileiro ao longo da Primeira República.

Nesse julgamento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concedeu ordem de "habeas corpus" em favor de RUY BARBOSA e de diversos outros pacientes, proferindo, então, decisão que assim foi resumida pela eminente Dra. LÊDA BOECHAT RODRIGUES ("História do Supremo Tribunal Federal", vol. III/204-205, 1991, Civilização Brasileira):

"A Constituição Federal expressamente preceitua que a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública. Em qualquer assunto, é livre a manifestação do pensamento, por qualquer meio, sem dependência de censura, respondendo cada um, na forma legal, pelos danos que cometer. Não se considera sedição ou ajuntamento ilícito a reunião (pacífica e sem armas) do

ADPF 548 MC-REF / DF

povo para exercitar o direito de discutir e representar sobre os negócios públicos. À Polícia não assiste, de modo algum, o direito de localizar 'meetings' e comícios. Não se concede 'habeas-corpus' a indivíduo não indicado nominalmente no pedido.
(grifei)

A inquestionável relevância desse julgado, essencial à compreensão da posição desta Suprema Corte em torno dos direitos fundamentais de reunião e de livre manifestação do pensamento, revelada sob a égide de nossa primeira Constituição republicana, impõe que se relembrem, por expressivas, **algumas de suas passagens mais notáveis:**

“Efetivamente, depois de assegurar a todos os indivíduos o direito de se reunirem livremente e sem armas, o legislador constituinte definiu muito bem, a respeito, a função preventiva da polícia, ‘verbis’ ‘não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública’ (art. 72, § 8º).

.....
Não pode também a polícia localizar os ‘meetings’ ou determinar que só em certos lugares é que eles se podem efetuar, se forem convocados para fins lícitos, como na espécie:

1.º porque isto importaria, afinal, em suprimi-los, pois bastaria que ela designasse lugares, ou sem a capacidade necessária à maior aglomeração de pessoas, ou habitualmente freqüentados, apenas, por indivíduos de baixa classe, azevieiros ou frascários;

2.º porque ninguém pode ser obrigado a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (Const. Fed., art. 72, § 1º.); ora, não há lei alguma que prescreva que só se efetuem comícios em lugares previamente fixados pela polícia; e, ao contrário, o que a lei vigente preceitua é que ‘não se considera sedição, ou ajuntamento ilícito, a reunião do povo desarmado, em ordem, para o fim de representar contra as injustiças, vexações e mal procedimento dos empregados públicos; nem a reunião pacífica e sem armas de povo nas

ADPF 548 MC-REF / DF

praças públicas, teatros e quaisquer outros edifícios ou lugares convenientes para exercer o direito de discutir e representar sobre os negócios públicos. Para o uso dessa faculdade, não é necessária prévia licença da autoridade policial, que só poderá proibir a reunião anunciada no caso de suspensão das garantias constitucionais, limitada, em tal caso, na ação de dissolver a reunião, guardadas as formalidades da lei e sob as penas nela cominadas' (Cod. Penal, art. 123 e parágrafo único).

Ora, não nos achamos com as garantias constitucionais suspensas.

E, entretanto, o sr. Governador da Bahia expediu ao sr. Presidente da República um telegrama, em que lhe participa, com a mais cândida ingenuidade e como a coisa mais natural deste mundo e mais legal, que 'o seu chefe de Polícia, dr. Alvaro Cóva, resolveu proibir o 'meeting' anunciado para hoje, em que devia falar o dr. Guilherme de Andrade, a favor do Senador Epitácio Pessôa, e também quaisquer outros que fossem anunciados' (Jornal do Comércio, de 27 de março de 1919, a fls.).

.....
'O dr. secretário da Polícia e Segurança Pública, a bem da ordem, deliberou não consentir na realização do meeting na Praça Rio Branco, que para hoje anunciou o sr. dr. Guilherme de Andrade, bem como qualquer que for convocado, não só para aquele local como para qualquer outro ponto, que embarace o trânsito e perturbe a tranqüilidade pública' (fl.).

E ainda, em resposta às informações ora pedidas por este Tribunal, o dr. Governador da Bahia, depois de se referir aos sucessos do dia 25 de março, na praça Rio Branco, acrescenta que: 'Secretário Segurança Pública resolveu não consentir realização comício na referida praça e em outras em idênticas circunstâncias' (fl.): é a prova provada do abuso do poder, da flagrante ilegalidade do procedimento do chefe de Polícia da Bahia e, pois, da violência iminente, temida pelo impetrante, assim, pois;

Considerando que a Constituição Federal expressamente preceitua que 'a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente

ADPF 548 MC-REF / DF

e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.’ (Art. 72, § 8º);

Considerando que, em qualquer assunto, é livre a manifestação de pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determina. (Art. supra citado, § 12);

Considerando que ‘não se considera sedição ou ajuntamento ilícito a reunião pacífica e sem armas do povo nas praças públicas, teatros e quaisquer outros edifícios ou lugares convenientes para exercer o direito de discutir e representar sobre os negócios públicos.’ (Cod. Penal, art. 123), exatamente o fim para que é impetrado o presente ‘habeas corpus’;

Considerando, finalmente, que à polícia não assiste, de modo algum, o direito de localizar ‘meetings’ ou comícios; porque, para o uso dessa faculdade (a supra transcrita), não é necessária prévia licença da autoridade policial, que só poderá proibir a reunião anunciada, no caso de suspensão das garantias constitucionais, (o que se não verifica na espécie) e ainda em tal caso, ‘limitada a sua ação a dissolver a reunião, guardadas as formalidades da lei e sob as penas nela cominadas.’ (Cod. Penal, parágrafo único do art. 123, supra transcrito).

Acordam, em Supremo Tribunal Federal, nos termos supra, conceder a presente ordem de ‘habeas corpus’ ao sr. senador Ruy Barbosa e a todos os indivíduos mencionados nominalmente na petição de fls. 2 e no princípio deste Acórdão, para que possam exercer, na capital do Estado da Bahia e em qualquer parte dele, o direito de reunião, e mais, publicamente, da palavra nas praças, ruas, teatros e quaisquer recintos, sem obstáculos de natureza alguma, e com segurança de suas vidas e pessoas, realizando os comícios que entenderem necessários e convenientes à propaganda da candidatura do impetrante à sucessão do Presidente da República, sem censura e sem impedimento de qualquer autoridade local ou da União.” (grifei)

É importante registrar nas palavras do saudoso e eminente Ministro ALIOMAR BALEEIRO (“O Supremo Tribunal Federal, esse outro

ADPF 548 MC-REF / DF

desconhecido”), **o caráter** de significativa relevância que assumiu o julgamento **que venho de mencionar, quando da concessão**, por esta Suprema Corte, da ordem de “*habeas corpus*” **que garantiu, aos cidadãos da República, no contexto histórico das já referidas** eleições de 1919, **o pleno exercício** das liberdades fundamentais de reunião e de manifestação do pensamento:

“Dos longes do passado remoto, ligo o Supremo Tribunal Federal às reminiscências de meus 13 anos de idade, na Bahia. Minha velha cidade entrara em ebulição com a campanha presidencial de RUI BARBOSA e de EPITÁCIO PESSOA, em 1919. Tombaram gravemente feridos à bala, num comício, MEDEIROS NETTO e SIMÕES FILHO. PEDRO LAGO escapou, mas sofreu violências outras dos sicários. As vítimas eram amigos políticos e pessoais de meu pai e de meu avô. O meu irmão mais velho, ainda estudante de Direito, trabalhava no jornal oposicionista, alvo das ameaças policiais. Tudo isso aqueceu a atmosfera em nossa casa. Aliás, a Bahia tôda ardia em febre partidária. Para os ruistas, tratava-se dum apostolado cívico e não duma querela de facções.

Temia-se pela vida do próprio RUI quando viesse a fim de pronunciar a conferência anunciada para breve. Suspeitava-se também do govêrno da República, porque afrontosamente mandara a fôrça federal desagrar a bandeira do edificio dos Correios, sob pretexto de que recebera ultraje dos partidários do candidato baiano.

Nesse clima eletrizado, caiu como um raio a notícia de que o Supremo Tribunal Federal concedera a RUI e seus correligionários ordem de ‘habeas corpus’, para que se pudessem locomover, e reunir em comício. Notou-se logo a mudança de atitude da polícia local, que, murcha, abandonou a atitude de provocação. RUI desembarcou dum navio e o povo exigiu que o carro fôsse puxado à mão, ladeiras acima, cêrca de 10 km, até o bairro da Graça, em meio ao maior delírio da massa que já presenciiei. Assisti à saudação que lhe dirigiu, em nome da Bahia, no meio ao trajeto, o velho CARNEIRO RIBEIRO, de barbas brancas ao vento.

ADPF 548 MC-REF / DF

Não se via um soldado, nem um guarda civil nas ruas. Se um seabrista tentava provocar incidentes, logo alguém intervinha para 'não perdermos a razão no Supremo Tribunal'. A população prêsda da exaltação partidária mais viva manteve a maior rigorosa ordem, durante dias sem policiamento, a despeito das expansões emocionais.

Ouvi, sem perder uma palavra, ao lado de meu pai, no Politeama baiano, a longa conferência do maior dos brasileiros, interrompida, de minuto a minuto, por tempestades de aplausos. Logo, nos primeiros momentos, Rui entoou um hino ao Supremo Tribunal, que possibilitara a todos o exercício do direito de reunião pacífica naquele momento. Rompeu um côro ensurdecador de vivas à Côte egrégia. Foi assim que tomei consciência do Supremo Tribunal Federal e de sua missão de sentinela das liberdades públicas, vinculando-o a imagens imperecíveis na minha memória. E também na minha saudade." (grifei)

Tais palavras mostram a reverência e a veneração que RUY, ALIOMAR BALEEIRO e os defensores da causa da liberdade **sempre dedicaram** a esta Suprema Corte, **nela reconhecendo o caráter** de uma instituição essencialmente republicana, **fiel depositária** do altíssimo mandato constitucional que lhe foi atribuído pelos Fundadores da República, **que confiaram, a este Tribunal, a condição eminente de guardião** da autoridade, **de protetor** da intangibilidade e **de garante** da supremacia da Lei Fundamental.

As decisões que venho de referir – **uma**, **pronunciada sob a égide** da Constituição republicana de 1891 (**HC 4.781/BA**, Rel. Min. EDMUNDO LINS), **e outra**, **proferida sob a vigente** Constituição promulgada em 1988 (**ADI 1.969/DF**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI) –, **bem refletem, ainda que as separe** um espaço de tempo **de quase** um século, o mesmo compromisso **desta Suprema Corte com a preservação da integridade** das liberdades fundamentais **que amparam** as pessoas **contra** o arbítrio do Estado.

ADPF 548 MC-REF / DF

Na realidade, esses julgamentos **revelam o caráter eminente** da liberdade de reunião, **destacando-lhe** o sentido de instrumentalidade de que ele se reveste, **ao mesmo tempo em que enfatizam** a íntima conexão que existe entre essa liberdade jurídica e o direito fundamental à livre manifestação do pensamento.

O Supremo Tribunal Federal, **em ambos os casos, deixou claramente consignado** que o direito de reunião, *enquanto direito-meio*, **atua** em sua condição de instrumento viabilizador do exercício da liberdade de expressão, **qualificando-se**, por isso mesmo, *sob tal perspectiva*, como elemento apto a propiciar *a ativa participação* da sociedade civil, **mediante** exposição de ideias, opiniões, propostas, críticas e reivindicações, **no processo** de tomada de decisões em curso nas instâncias de Governo.

É por isso que esta Suprema Corte **sempre teve** a nítida percepção **de que há**, entre as liberdades clássicas de reunião e de manifestação do pensamento, *de um lado*, e o direito de participação dos cidadãos na vida política do Estado, *de outro*, **um claro vínculo relacional**, *de tal modo* que passam eles a compor *um núcleo complexo e indissociável* de liberdades e de prerrogativas político-jurídicas, **o que significa que o desrespeito** ao direito de reunião, *por parte* do Estado e de seus agentes, **traduz**, na concreção desse gesto de arbítrio, **inquestionável** transgressão *às demais* liberdades cujo exercício *possa supor*, para realizar-se, **a incolumidade** do direito de reunião, *tal como sucede* quando autoridades públicas **impedem** que os cidadãos **manifestem**, *pacificamente, sem armas, em passeatas, marchas ou encontros* realizados em espaços públicos, as suas ideias e a sua pessoal visão de mundo, para, *desse modo*, **propor** soluções, **expressar** o seu pensamento, **exercer** o direito de petição e, *mediante atos de proselitismo*, **conquistar** novos adeptos e seguidores para a causa que defendem.

A Universidade, *desse modo*, **desde** que respeitado o direito de reunião, **passa a ser** o espaço, *por excelência*, do debate, da persuasão

ADPF 548 MC-REF / DF

racional, do discurso argumentativo, da transmissão de ideias, da veiculação de opiniões, *enfim*, o local ocupado pelos alunos, pelos professores e pelo povo **converte-se** *naquele espaço mágico* em que as liberdades fluem e florescem **sem indevidas** restrições governamentais.

Não foi por outra razão que o eminente Ministro MARCO AURÉLIO, **quando** do julgamento do pedido de medida cautelar na ADI 1.969/DF, **ao fundamentar** a concessão do provimento liminar, **pôs em destaque** *a indestrutível ligação que existe* entre as liberdades públicas cuja proteção jurisdicional é requerida, *uma vez mais*, a esta Suprema Corte:

“(...) o direito de reunião previsto no inciso XVI está associado umbilicalmente a outro da maior importância em sociedades que se digam democráticas: o ligado à manifestação do pensamento.” (grifei)

Idêntica percepção foi revelada, **no julgamento final** da ADI 1.969/DF, **pelo eminente** Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Relator:

“(...) Na verdade, o Decreto distrital 20.098/99 simplesmente inviabiliza a liberdade de reunião e de manifestação, logo na Capital Federal, em especial na emblemática Praça dos Três Poderes, ‘local aberto ao público’, que, na concepção do genial arquiteto que a esboçou, constitui verdadeiro símbolo de liberdade e cidadania do povo brasileiro.

Proibir a utilização ‘de carros, aparelhos e objetos sonoros’, nesse e em outros espaços públicos que o Decreto vergastado discrimina, inviabilizaria, por completo, a livre expressão do pensamento nas reuniões levadas a efeito nesses locais, porque as tornaria emudecidas, sem qualquer eficácia para os propósitos pretendidos.” (grifei)

ADPF 548 MC-REF / DF

3. A liberdade de expressão como um dos direitos fundamentais mais preciosos dos cidadãos

A Senhora Procuradora-Geral da República, após sustentar a ocorrência de transgressão ao direito de reunião, **suscita** outra questão que igualmente **assume** magnitude inquestionável, **pois envolve** alegação de ofensa a um postulado essencial – o postulado da liberdade de expressão – **que constitui** nota qualificadora de uma sociedade e de um Estado fundados em bases democráticas.

Não há pessoas **nem** sociedades livres **sem** liberdade de expressão, de comunicação e de informação, **mostrando-se inaceitável** qualquer deliberação estatal, **cuja execução importe** em controle do pensamento crítico, **com o conseqüente** comprometimento da ordem democrática.

É por isso que o acesso à informação – que **também** se exterioriza em palestras, seminários, debates e encontros realizados no curso do processo eleitoral – **qualifica-se** como objetivo primacial de uma sociedade livre e democrática!

Essa **estranha** (e preocupante) **tentação autoritária** de interferir, de influenciar **e** de cercear a comunicação social, **especialmente** quando destinada aos mestres e professores, **não** pode ser tolerada **nem** admitida por esta Suprema Corte.

O alto significado da liberdade de manifestação do pensamento, **notadamente nos espaços universitários, reside no fato, em tudo relevante, de que a liberdade de expressão, que se acha positivada na declaração constitucional de direitos, representa** elemento fundamental de garantia da integridade do regime democrático **e** de preservação de sua própria existência.

ADPF 548 MC-REF / DF

Sabemos que a liberdade de manifestação do pensamento, **revestida** de essencial transitividade, **destina-se** a proteger qualquer pessoa cujas opiniões **possam, até mesmo, conflitar** com as concepções prevalecentes, em determinado momento histórico, no meio social, **impedindo** que incida sobre ela, por conta e efeito de suas convicções, **não obstante minoritárias, qualquer** tipo de restrição de índole política ou de natureza jurídica, **pois todos não de ser igualmente livres para exprimir ideias, ainda que estas** possam insurgir-se ou revelar-se **em desconformidade frontal com a linha** de pensamento dominante no âmbito da coletividade.

As ideias, ninguém o desconhece, podem ser fecundas, libertadoras, transformadoras **ou, até mesmo, revolucionárias e subversivas, provocando** mudanças, **superando** imobilismos **e rompendo** paradigmas até então estabelecidos nas formações sociais.

É por isso que se impõe construir espaços de liberdade, **em tudo compatíveis** com o sentido democrático **que anima** nossas instituições políticas, jurídicas e sociais, **para que** o pensamento **não seja reprimido e, o que se mostra fundamental, para que** as ideias **possam** florescer, **sem indevidas restrições**, em um ambiente de plena tolerância, que, **longe de sufocar opiniões divergentes, legitime a instauração do dissenso e viabilize, pelo conteúdo argumentativo do discurso fundado** em convicções antagônicas, **a concretização** de valores essenciais à configuração do Estado democrático de direito: **o respeito ao pluralismo político e à tolerância.**

Daí a essencialidade de propiciar-se a livre circulação de ideias, eis que tal prerrogativa individual (e também coletiva) **representa** um signo inerente às formações democráticas **que convivem** com a diversidade, **vale dizer, com pensamentos antagônicos que se contrapõem, em permanente movimento dialético**, a padrões, convicções e opiniões que exprimem, **em dado momento histórico-cultural, o “mainstream”, ou seja, a corrente dominante** em determinada sociedade.

ADPF 548 MC-REF / DF

Em uma palavra: o direito de criticar, de opinar e de dissentir, qualquer que seja o meio de sua veiculação, **ainda mais** quando manifestado **no ambiente universitário**, **representa** irradiação das liberdades do pensamento, *de extração eminentemente constitucional.*

4. Um exemplo histórico de defesa da autonomia universitária: o discurso de Miguel de Unamuno, Reitor da Universidade de Salamanca, no início da Guerra Civil espanhola

Que nunca mais se ouça nos espaços universitários, o grito sinistro de “*Viva a morte, abaixo a inteligência*”, **lançado**, em 12/10/1936, por um General falangista **adepto** incondicional de Francisco Franco, **em aberto desafio** ao grande poeta e Reitor da Universidade de Salamanca, Dom Miguel de Unamuno, que, **hostilizado** pelos inúmeros franquistas ali presentes, **respondeu**, *com altivez e dignidade*, no que seria seu último discurso, à provocação atrevida e insensata do General fascista que o desafiara, **dizendo**: “*Agora mesmo ouvi um grito necrófilo e insensato, ‘Viva a morte’. Eu devo dizer-lhes que considero repulsivo esse esdrúxulo paradoxo (...). Estamos no templo da sabedoria e da inteligência. E, nele, eu sou o seu sumo sacerdote. São vocês que profanam esses espaços sagrados [são os espaços da Universidade]. Vocês vão vencer porque têm mais que o necessário de força bruta. Mas vocês não convencerão. Pois, para convencer, é preciso persuadir. E, para persuadir, vocês necessitarão o que não têm: razão e justiça na luta*”.

Com essa resposta, o grande filósofo e poeta espanhol Miguel de Unamuno, **em sua alta condição** de Reitor de uma das mais antigas Universidades europeias, **celebrou** a liturgia do triunfo do Bem sobre o mal, da inteligência sobre a irracionalidade, da civilização sobre a barbárie e do pensamento livre e crítico sobre a intolerância e a tirania que regimes despóticos costumam impor sobre a mente humana.

ADPF 548 MC-REF / DF

Esse corajoso discurso, na realidade, representou a defesa da própria autonomia universitária em plena Guerra Civil espanhola e significou – como assinala Severiano Delgado Cruz (“Arqueologia de um Mito: o ato de 12 de outubro de 1936 na palavra do Paraninfo da Universidade de Salamanca”) – “a alta expressão simbólica da vitória da inteligência sobre a morte, dos valores republicanos e democráticos sobre o militarismo fascista”.

Bastante expressiva, também, a esse respeito, foi a decisão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal proferiu, por unanimidade, no julgamento da ADPF 187/DF, de que foi Relator, que restou consubstanciado, no ponto ora em exame, em acórdão assim ementado:

“(…) A LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO UM DOS MAIS PRECIOSOS PRIVILÉGIOS DOS CIDADÃOS EM UMA REPÚBLICA FUNDADA EM BASES DEMOCRÁTICAS – O DIREITO À LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO: NÚCLEO DE QUE SE IRRADIAM OS DIREITOS DE CRÍTICA, DE PROTESTO, DE DISCORDÂNCIA E DE LIVRE CIRCULAÇÃO DE IDEIAS – (...) – DISCUSSÃO QUE DEVE SER REALIZADA DE FORMA RACIONAL, COM RESPEITO ENTRE INTERLOCUTORES E SEM POSSIBILIDADE LEGÍTIMA DE REPRESSÃO ESTATAL, AINDA QUE AS IDEIAS PROPOSTAS POSSAM SER CONSIDERADAS, PELA MAIORIA, ESTRANHAS, INSUPORTÁVEIS, EXTRAVAGANTES, AUDACIOSAS OU INACEITÁVEIS – O SENTIDO DE ALTERIDADE DO DIREITO À LIVRE EXPRESSÃO E O RESPEITO ÀS IDEIAS QUE CONFLITEM COM O PENSAMENTO E OS VALORES DOMINANTES NO MEIO SOCIAL – CARÁTER NÃO ABSOLUTO DE REFERIDA LIBERDADE FUNDAMENTAL (CF art. 5º, incisos IV, V e X; CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Art. 13, § 5º) – A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À LIBERDADE DE PENSAMENTO COMO SALVAGUARDA NÃO APENAS DAS IDEIAS E PROPOSTAS PREVALECENTES NO ÂMBITO SOCIAL, MAS, SOBRETUDO, COMO AMPARO

ADPF 548 MC-REF / DF

EFICIENTE ÀS POSIÇÕES QUE DIVERGEM, AINDA QUE RADICALMENTE, DAS CONCEPÇÕES PREDOMINANTES EM DADO MOMENTO HISTÓRICO-CULTURAL, NO ÂMBITO DAS FORMAÇÕES SOCIAIS – O PRINCÍPIO MAJORITÁRIO, QUE DESEMPENHA IMPORTANTE PAPEL NO PROCESSO DECISÓRIO, NÃO PODE LEGITIMAR A SUPRESSÃO, A FRUSTRAÇÃO OU A ANIQUILAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, COMO O LIVRE EXERCÍCIO DO DIREITO DE REUNIÃO E A PRÁTICA LEGÍTIMA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO, SOB PENA DE COMPROMETIMENTO DA CONCEPÇÃO MATERIAL DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL – A FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – INADMISSIBILIDADE DA ‘PROIBIÇÃO ESTATAL DO DISSENSO’ – NECESSÁRIO RESPEITO AO DISCURSO ANTAGÔNICO NO CONTEXTO DA SOCIEDADE CIVIL, COMPREENDIDA COMO ESPAÇO PRIVILEGIADO QUE DEVE VALORIZAR O CONCEITO DE ‘LIVRE MERCADO DE IDEIAS’ – O SENTIDO DA EXISTÊNCIA DO ‘FREE MARKETPLACE OF IDEAS’ COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL E INERENTE AO REGIME DEMOCRÁTICO (AC 2.695-MC/RS, REL. MIN. CELSO DE MELLO) – A IMPORTÂNCIA DO CONTEÚDO ARGUMENTATIVO DO DISCURSO FUNDADO EM CONVICÇÕES DIVERGENTES – A LIVRE CIRCULAÇÃO DE IDEIAS COMO SIGNO IDENTIFICADOR DAS SOCIEDADES ABERTAS, CUJA NATUREZA NÃO SE REVELA COMPATÍVEL COM A REPRESSÃO AO DISSENSO E QUE ESTIMULA A CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DE LIBERDADE EM OBSÉQUIO AO SENTIDO DEMOCRÁTICO QUE ANIMA AS INSTITUIÇÕES DA REPÚBLICA (...).”

(ADPF 187/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Vê-se, portanto, que o direito de crítica e o direito ao dissenso – desde que não resvalam, abusivamente, quanto ao seu exercício, para o

ADPF 548 MC-REF / DF

campo dos delitos contra a honra – **encontram** suporte legitimador em nosso ordenamento jurídico, **mesmo** que de sua prática possam resultar posições, opiniões ou ideias **que não reflitam** o pensamento eventualmente prevalecente em dado meio social **ou** que, até mesmo, **hostilizem severamente, por efeito** de seu conteúdo argumentativo, a corrente majoritária de pensamento em determinada coletividade.

Memoráveis, por isso mesmo, **as palavras** do Justice OLIVER WENDELL HOLMES, JR. (que foi Juiz da Suprema Corte dos EUA), **no caso** “United States v. Rosika Schwimmer” (279 U.S. 644), **proferidas, em 1929**, em notável e histórico voto vencido (**hoje qualificado** como uma “powerful dissenting opinion”), **então** inteiramente acompanhado pelo Juiz Louis Brandeis, **nas quais HOLMES deixou positivado** um “dictum” imorredouro **fundado** na Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América, **que reproduzo, a seguir, em livre tradução:**

“(…) *but IF there is any principle of the Constitution that more imperatively calls for attachment than any other it is the principle of free thought – not free thought for those who agree with us BUT freedom for the thought that we hate.*” (“**mas**, se há algum princípio da Constituição que deva ser imperiosamente observado, **mais** do que qualquer outro, é o **princípio** que consagra a liberdade de expressão do pensamento, **mas não a liberdade** do pensamento apenas em favor daqueles que concordam conosco, **mas**, sim, a liberdade do pensamento que nós próprios odiamos e repudiamos.”) (grifei)

Trata-se de fragmento histórico e retoricamente poderoso que bem define o verdadeiro sentido da proteção constitucional à liberdade de manifestação do pensamento: **garantir não apenas o direito daqueles que pensam como nós, mas, igualmente, proteger o direito dos que sustentam ideias que odiamos, abominamos e, até mesmo, repudiamos!**

Não se pode desconsiderar o fato de que o exercício concreto, por qualquer cidadão, alunos ou professores das escolas e universidades, da

ADPF 548 MC-REF / DF

liberdade de expressão é legitimado pelo próprio texto da Constituição da República, **que assegura**, *a quem quer que seja*, o **direito** de expender crítica **contra** quaisquer pessoas **ou** autoridades.

Ninguém ignora que, **no contexto** de uma sociedade fundada em bases democráticas, **mostra-se intolerável** a repressão estatal ao pensamento.

O pluralismo político (*que legitima a livre circulação de ideias e que, por isso mesmo, estimula a prática da tolerância*) **exprime**, por tal razão, **um dos fundamentos estruturantes** do Estado democrático de Direito! **É o que expressamente proclama**, em seu art. 1º, inciso V, a **própria** Constituição da República.

O sentido de **fundamentalidade** *de que se reveste* a liberdade de expressão **permite** afirmar **que as minorias também titularizam, sem** qualquer exclusão **ou** limitação, **esse direito básico**, cujo exercício mostra-se essencial à propagação de suas ideias, de seus pleitos e de suas reivindicações, *sendo completamente irrelevantes*, para efeito de sua plena fruição, **quaisquer** resistências, *por maiores que sejam*, que a coletividade **oponha** às opiniões **manifestadas** pelos grupos minoritários, *ainda que desagradáveis, atrevidas, insuportáveis, chocantes, audaciosas ou impopulares*.

É por isso que se mostra frontalmente inconstitucional **qualquer** medida que implique a inaceitável *“proibição estatal do dissenso”* **ou** de livre expressão do pensamento crítico.

Cumprido por em evidência, neste ponto, *a função contramajoritária* do Supremo Tribunal Federal no Estado democrático de direito, **estimulando** a análise *da proteção das minorias na perspectiva de uma concepção material* de democracia constitucional.

ADPF 548 MC-REF / DF

Na realidade **esse tema** acha-se *intimamente associado* ao presente debate constitucional, **pois concerne** ao *relevantíssimo* papel *que ao Supremo Tribunal Federal* incumbe desempenhar **no plano** da *jurisdição das liberdades*: o de órgão **investido** do poder e da responsabilidade institucional **de proteger as minorias contra eventuais excessos da maioria ou, até mesmo, contra** abusos perpetrados *pelo próprio* Poder Público e seus agentes, **em ordem a impedir** a formação de um quadro *de submissão* de grupos minoritários *à vontade hegemônica* da maioria, **o que comprometeria, gravemente, por reduzi-lo, o próprio** coeficiente de legitimidade democrática das instituições do Estado, **pois, ninguém o ignora,** o regime democrático **não** tolera **nem** admite a opressão da minoria por grupos majoritários, **tal como advertem** GERALDO ATALIBA (“**Judiciário e Minorias**”, “*in*” Revista de Informação Legislativa, vol. 96/194) e PINTO FERREIRA (“**Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**”, tomo I/195-196, item n. 8, 5ª ed., 1971, RT), *entre outros*.

A preferência do legislador constituinte *pela concepção democrática* do Estado de Direito **não pode esgotar-se** numa simples proclamação retórica. **A opção** pelo Estado democrático de direito, *por isso mesmo, há de ter consequências efetivas no plano* de nossa organização política, **na esfera** das relações institucionais entre os poderes da República e **no âmbito** da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. **Em uma palavra: ninguém** se sobrepõe, *nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores* consagrados pela Constituição da República.

5. A vedação constitucional da censura e o exercício da jurisdição cautelar

Tenho assinalado, de outro lado, *em diversas decisões que proferi* no Supremo Tribunal Federal, **que o exercício** da *jurisdição cautelar* por magistrados e Tribunais **não pode converter-se** em prática judicial **inibitória, muito menos censória, da liberdade constitucional** de expressão e de

ADPF 548 MC-REF / DF

comunicação, **sob pena** – como já salientei em oportunidades anteriores – de o poder geral de cautela **atribuído** ao Judiciário **qualificar-se**, *perigosa e inconstitucionalmente*, como **o novo nome de uma inaceitável censura estatal** em nosso País.

Não constitui demasia insistir na observação de que a censura, *por incompatível com o sistema democrático*, **foi banida** do ordenamento jurídico brasileiro, cuja Lei Fundamental – **reafirmando** a repulsa à atividade censória do Estado, **na linha** de anteriores Constituições brasileiras (**Carta Imperial** de 1824, art. 179, nº 5; **CF/1891**, art. 72, § 12; **CF/1934**, art. 113, nº 9; **CF/1946**, art. 141, § 5º) – **expressamente vedou** “(...) qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (**CF/88**, art. 220, § 2º).

O direito fundamental à liberdade de expressão **é igualmente assegurado** pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Artigo 19), **adotado** pela Assembleia Geral da ONU em 16/12/1966 **e incorporado**, *formalmente*, ao nosso direito positivo interno em 06/12/1992 (Decreto nº 592/92).

Vale mencionar, ainda, **por sumamente relevante**, a *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, **promulgada** pela IX Conferência Internacional Americana, **realizada** em Bogotá, em abril de 1948, cujo texto assegura **a todos a plena** liberdade de expressão (Artigo IV).

A **Convenção Americana de Direitos Humanos**, *também denominada* Pacto de São José da Costa Rica, por sua vez, **garante** a qualquer pessoa **o direito** à livre manifestação do pensamento **e** à busca e obtenção de informações, **sendo absolutamente estranha a esse importante estatuto do sistema interamericano** de proteção aos direitos fundamentais a ideia de censura estatal (Artigo 13).

ADPF 548 MC-REF / DF

É interessante assinalar, neste ponto, até mesmo como registro histórico, que a ideia da incompatibilidade da censura com o regime democrático já se mostrava presente nos trabalhos de nossa primeira Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, reunida em 03/05/1823 e dissolvida, por ato de força, em 12/11/1823.

Com efeito, ANTONIO CARLOS RIBEIRO DE ANDRADA, ao longo dessa Assembleia Constituinte, apresentou proposta que repelia, de modo veemente, a prática da censura no âmbito do (então) nascente Estado brasileiro, em texto que, incorporado ao projeto da Constituição, assim dispunha:

“Artigo 23 – Os escritos não são sujeitos à censura nem antes nem depois de impressos.” (grifei)

A razão dessa proposta de ANTONIO CARLOS RIBEIRO DE ANDRADA prendia-se ao fato de que D. João VI editara, então, havia pouco mais de dois anos, em 02 de março de 1821, um decreto régio que impunha o mecanismo da censura, fazendo-nos recuar, naquele momento histórico, ao nosso passado colonial, período em que prevaleceu essa inaceitável restrição às liberdades do pensamento.

Preocupa-me, por isso mesmo, o fato de que o exercício, por alguns juízes e Tribunais, do poder geral de cautela tenha se transformado em inadmissível instrumento de censura estatal, com grave comprometimento da liberdade de expressão. Ou, em uma palavra, como anteriormente já acentuei: o poder geral de cautela tende, hoje, perigosamente, a traduzir o novo nome da censura, como adverte a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“(...) O exercício da jurisdição cautelar por magistrados e Tribunais não pode converter-se em prática judicial inibitória, muito menos censória, da liberdade constitucional de expressão e de comunicação, sob pena de o poder geral de cautela atribuído ao

ADPF 548 MC-REF / DF

Judiciário ***transformar-se, inconstitucionalmente, em inadmissível censura estatal.***”

(**Rcl 21.504-AgR/SP**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Segunda Turma**)

O fato é que não podemos – *nem devemos* – **retroceder neste processo de conquista **e** de reafirmação das liberdades democráticas. **Não se trata** de preocupação retórica, **pois o peso da censura** – ninguém o ignora – **é algo insuportável e absolutamente intolerável.****

RUI BARBOSA, em texto no qual registrou as suas considerações sobre a atuação do Marechal Floriano Peixoto **durante** a Revolução Federalista **e** a Revolta da Armada (“A Ditadura de 1893”), **após acentuar** que a “*rule of law*” **não podia** ser substituída **pelo império da espada, assim se pronunciou sobre a questão da censura estatal:**

“A Constituição **proibiu** a censura **irrestritamente, radicalmente, inflexivelmente.** **Toda lei** preventiva contra os excessos da imprensa, **toda lei** de tutela à publicidade, **toda lei** de inspeção policial sobre os jornais **é, por consequência, usurpatória e tirânica.** **Se** o jornalismo se apasquina, o Código Penal proporciona aos ofendidos, particulares, ou funcionários públicos, os meios de responsabilizar os *verrineiros.*” (grifei)

6. Conclusão

Concluo o meu voto. E, ao fazê-lo, referendo, integralmente, a magnífica decisão, **verdadeiramente antológica,** da eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, que, **de maneira muito expressiva, assinalou,** a partir do reconhecimento de que o pluralismo político **traduz** um dos fundamentos **inerentes** do Estado Democrático de Direito, **que** “*Pensamento único é para ditadores. Verdade absoluta é para tiranos. A democracia é plural em sua essência. E é esse princípio que assegura a igualdade de direitos individuais na diversidade dos indivíduos*”, **pois** as deliberações **emanadas** da Justiça

ADPF 548 MC-REF / DF

Eleitoral e os comportamentos por tais atos autorizados **conflitam** com o direito de acesso igual e justo às informações e ao debate público reconhecido a todos os cidadãos da República, *“garantindo-lhes o direito de informar-se, de projetar suas ideias, ideologias e entendimentos, especialmente em espaços afetos, diretamente, à atividade do livre pensar e divulgar pensamentos plurais”* (grifei).

É o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : JUIZ ELEITORAL DA 17ª ZONA ELEITORAL DE CAMPINA GRANDE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : JUÍZA ELEITORAL DA 199ª ZONA ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : JUIZ ELEITORAL DA 18ª ZONA ELEITORAL DE MATO GROSSO DO SUL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : JUIZ ELEITORAL DA 20ª ZONA ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : JUÍZA ELEITORAL DA 30ª ZONA ELEITORAL DE BELO HORIZONTE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077DF/DF)

AM. CURIAE. : ANDES - SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR

ADV.(A/S) : MAURO DE AZEVEDO MENEZES (DF019241/) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP

ADV.(A/S) : LUCIANA ALBOCCINO BARBOSA CATALANO (162863/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONTEE

ADV.(A/S) : SARAH CAMPOS (0128257/MG)

ADV.(A/S) : JOELSON DIAS (10441/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADE BRASILEIRAS (FASUBRA - SINDICAL)

ADV.(A/S) : CLAUDIO SANTOS DA SILVA (10081/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES

ADV.(A/S) : CLAUDISMAR ZUPIROLI (12250/DF)

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, **reconheceu adequada** a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, **seja porque** respeitado, no caso, o princípio da subsidiariedade, **seja, ainda, porque processualmente viável** a impugnação, por seu intermédio, de decisões judiciais ou de interpretações judiciais de textos normativos. **Em seguida,** o Tribunal, **também** por votação unânime, **referendou,** integralmente, **a decisão** proferida pela

Relatora, Ministra Cármen Lúcia, decisão essa **que se reveste** de efeito vinculante e de eficácia contra todos (**suspendendo-se** os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanados de autoridade pública que possibilitem, determinem ou promovam **o ingresso** de agentes públicos em universidades públicas e privadas, **o recolhimento** de documentos, **a interrupção** de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente **e a coleta irregular** de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos). O Ministro Gilmar Mendes, que **também** referendou a decisão da Relatora, **propôs**, sem adesão dos demais Ministros, outras medidas indicadas no voto que proferiu. Falaram: pela requerente, a Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República; pelo *amicus curiae* AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; pelo *amicus curiae* ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, a Dra. Monya Ribeiro Tavares; pelo *amicus curiae* FASUBRA-SINDICAL - Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil, o Dr. Cláudio Santos; pelo *amicus curiae* CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino, a Dra. Sarah Campos; e, pelo *amicus curiae* ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, o Dr. Claudismar Zupiroli. **Antecipou** seu voto, **acompanhando** a Relatora, o Ministro Dias Toffoli, Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Luiz Fux. **Não votou** o Ministro Marco Aurélio. **Presidiu**, este julgamento, o Ministro Celso de Mello. **Plenário**, 31.10.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Luiz Fux.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário