

15/05/2020

PLENÁRIO

**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 / 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  
**ADV.(A/S)** :RODRIGO DE BITENCOURT MUDROVITSCH  
**AM. CURIAE.** :SINDICATO DOS PROFESSORES DE  
UNIVERSIDADES FEDERAIS DE BELO HORIZONTE,  
MONTES CLAROS E OURO BRANCO - APUBH  
**ADV.(A/S)** :SARAH CAMPOS  
**AM. CURIAE.** :INSTITUTO MAIS CIDADANIA  
**ADV.(A/S)** :LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE  
**ADV.(A/S)** :ROOSEVELT ARRAES

**EMENTA:** ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL. BUSCA E APREENSÃO EM UNIVERSIDADES E ASSOCIAÇÕES DE DOCENTES. PROIBIÇÕES DE AULAS E REUNIÕES DE NATUREZA POLÍTICA E DE MANIFESTAÇÕES EM AMBIENTE FÍSICO OU VIRTUAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO DE PENSAMENTO E DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ADPF JULGADA PROCEDENTE.

1. Nulidade das decisões da Justiça Eleitoral impugnadas na presente ação. Inconstitucionalidade de interpretação dos arts. 24 e 37 da Lei n. 9.504/1997 que conduza a atos judiciais ou administrativos que possibilitem, determinem ou promovam ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, recolhimento de documentos, interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e coleta irregular de depoimentos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação de pensamento nos ambientes universitários ou equipamentos sob administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos.

**ADPF 548 / DF**

2. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **confirmando a medida cautelar referendada pelo Plenário, em julgar procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: a) declarar nulas as decisões impugnadas na presente ação, proferidas pelo Juízo da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande/PB, pelo Juízo da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul, pelo Juízo da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte/MG, pelo Juízo da 199ª Zona Eleitoral de Niterói/RJ e pelo Juízo da 18ª Zona Eleitoral de Dourados/MS. b) declarar inconstitucional a interpretação dos arts. 24 e 37 da Lei n. 9.504/1997 que conduza à prática de atos judiciais ou administrativos pelos quais se 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, nos termos do voto da Relatora. Falaram pelo *amicus curiae* Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONIEE, a Dra. Sarah Campos; pelo *amicus curiae* Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA - SINDICAL), o Dr. Claudio Santos da Silva; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, a Dra. Monya Ribeiro Tavares; e, pelo *amicus curiae* Instituto Mais Cidadania, o Dr. Luiz Gustavo de Andrade. Sessão Virtual de 8.5.2020 a 14.5.2020.**

**ADPF 548 / DF**

Brasília, 15 de maio de 2020.

**Ministra CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora

15/05/2020

PLENÁRIO

**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 / 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  
**ADV.(A/S)** :RODRIGO DE BITENCOURT MUDROVITSCH  
**AM. CURIAE.** :SINDICATO DOS PROFESSORES DE  
UNIVERSIDADES FEDERAIS DE BELO HORIZONTE,  
MONTES CLAROS E OURO BRANCO - APUBH  
**ADV.(A/S)** :SARAH CAMPOS  
**AM. CURIAE.** :INSTITUTO MAIS CIDADANIA  
**ADV.(A/S)** :LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE  
**ADV.(A/S)** :ROOSEVELT ARRAES

RELATÓRIO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – (Relatora):**

1. Em 26.10.2018, ajuizada a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, pela 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”*.

2. A autora indicou como objeto da arguição decisões proferidas por juízes eleitorais pelas quais determinada a busca e apreensão do que seriam *“panfletos”* e materiais de campanha eleitoral em universidades e nas dependências das sedes de associações de docentes, proibem 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

**ADPF 548 / DF**

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.*

*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”.*

Defendeu o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e apontou *“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 então 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, no qual se dispõe:

*“Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do*

**ADPF 548 / DF**

*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, standartes, 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 m<sup>2</sup> (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<sup>o</sup> 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.*

**ADPF 548 / DF**

*§ 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, ser véspera do segundo turno das eleições para Presidente da República e, em algumas unidades federadas, para Governador, 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”.*

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 nos incs. II e III do art. 206 da Constituição da República, nos quais estabelecidos os princípios orientadores da educação, também se estimularia *“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”.*

**ADPF 548 / DF**

Asseverou 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 de lisura do processo eleitoral e afrontaram os preceitos fundamentais já mencionados, por abstrai-los”*.

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”*.

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”*.

4. Distribuídos, os autos eletrônicos vieram-me conclusos em

**ADPF 548 / DF**

26.10.2018. 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.

5. Esta comprovação levou-me a, excepcionalmente, deferir, em 27.10.2018, o requerimento cautelar pleiteado, determinando a ciência imediata da medida adotada aos Senhores Ministros, o que foi referendado pelo Plenário em 31.10.2018.

6. As informações foram prestadas pelo Juiz Eleitoral da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande/PB, pela Juíza Eleitoral da 199ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, pelo Juiz Eleitoral da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul e pela Juíza Eleitoral da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte/MG.

7. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, se conhecida, pela improcedência do pedido:

*“Eleitoral. Artigos 24 e 37 da Lei nº 9.504/1997. Propaganda eleitoral no âmbito das universidades. Pretensão de que seja declarada a nulidade de todo e qualquer ato que, a pretexto de conferir cumprimento aos dispositivos legais mencionados, 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. Preliminares. Ausência de indicação adequada dos atos do Poder Público questionados. Falta de comprovação de controvérsia judicial relevante. Ofensa ao princípio da subsidiariedade. Mérito. Necessidade de ponderação entre, de um lado, os princípios da liberdade de expressão e da autonomia universitária e,*

**ADPF 548 / DF**

*de outro, os postulados da regularidade, igualdade e legitimidade democrática do processo eleitoral. A legislação em vigor sobre propaganda eleitoral confere concretude aos princípios mencionados, de modo a garantir a higidez da disputa entre os candidatos a cargos políticos. Compete à Justiça Eleitoral sopesar tais princípios diante do caso concreto e mediante a análise dos fatos e provas trazidos aos autos. Eventuais divergências sobre o caráter político-partidário dos atos ocorridos dentro das universidades não devem ser resolvidas de forma abstrata e geral, em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes desse Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido”.*

8. Em 25.3.2020, a Procuradoria-Geral da República opinou “*pela procedência da presente arguição, em razão da incompatibilidade com os arts. 5º, IV, IX e XVI; 206, II e III; e 207, da Constituição Federal, de atos do Poder Público tendentes a executar ou a autorizar buscas e apreensões; voltados à proibição do ingresso e à interrupção de aulas, palestras, debates ou congêneres; e visando a promover a inquirição de docentes, de discentes e de outros cidadãos inseridos em universidades públicas ou privadas”.*

9. Admiti como *amici curiae* nestes autos: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES, Universidade Estadual de Campinas, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE, Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil – FASUBRA-SINDICAL, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, Partido dos Trabalhadores – PT, Sindicato dos Professores de Universidades Federais de Belo Horizonte, Montes Claros e Ouro Branco - APUBH e Instituto Mais Cidadania.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos

**ADPF 548 / DF**

Senhores Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9o. da Lei n. 9.868/1999 c/c com o inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

15/05/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 548  
DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. A Procuradoria 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 desobedecendo preceitos fundamentais da Constituição do Brasil, em especial quanto aos incs. IV, IX e XVI do art. 5º e nos incs. II e III do art. 206 e no art.207.

Os atos questionados alegadamente nulos teriam sido 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.

Formulou-se, então, pedido de declaração de nulidade daqueles atos 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, recolhimento de documentos e coleta irregular de depoimentos sobre comportamentos como aqueles descritos na peça inicial da arguição.

2. Necessária e urgente, deferi a cautelar pleiteada, referendada pelo Plenário pela 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 pela ausência de manifestação judicial a eles contrária, para

**ADPF 548 / DF**

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”*.

3. Conduziram-me a essa conclusão os documentos acostados aos autos, demonstrativos de 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, mesmo comportamento adotado por policiais, em alguns casos, sem ao menos se comprovar haver ato judicial autorizador da providência administrativa.

As medidas questionadas teriam como alegado embasamento jurídico a legislação eleitoral na qual se 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 em alguns casos e outros adotados por policiais sem comprovação de decisão judicial prévia e neles constando referências a normas legais vigentes, os atos questionados apresentavam-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.

*Do cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental*

4. A legislação vigente e a jurisprudência consolidada sobre o item

**ADPF 548 / DF**

referente ao cabimento do instituto no caso em apreço e para os fins buscados demonstram a pertinência de sua utilização pela Procuradoria Geral da República.

Tem-se no art. 1º da Lei n. 9.882/1999:

*“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, entre 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).

A arguente demonstrou a relevância da matéria discutida e a possibilidade de se ter descumprimento de preceito fundamental. Comprovou haver preceitos constitucionais fundamentais objeto de discussão judicial em diversas ações em curso com decisões conflitantes sobre matéria de inegável importância e sensibilidade em momento grave da democracia representativa como é o das eleições.

No § 1º do art. 4º, da Lei n. 9.882/1999 está expresso quanto à vedação do ajuizamento da arguição *“quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”*.

Aquela regra legal 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 / 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 em confronto direto com preceitos basilares do sistema democrático consubstancia 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 cumprimento do princípio da subsidiariedade.

Nesse sentido, por exemplo, a lição do Ministro Gilmar Mendes, de Inocêncio Mártires Coelho e de Paulo Gustavo Gonet Branco, no sentido de que,

*“tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da argüição 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 argüição 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 argüição de descumprimento de preceito fundamental. (...) Afigura-se*

**ADPF 548 / DF**

*igualmente legítimo cogitar de utilização da argüição 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 (...).*

*A própria aplicação do princípio da subsidiariedade está a indicar que a argüição 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 pletera 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 argüição, 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)”.*

5. A jurisprudência deste Supremo Tribunal 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 argüição de descumprimento de preceito fundamental*” (ADPF n. 405-MC, Relatora a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 5.2.2018).

Nessa mesma linha, este Supremo Tribunal também admite o uso da

**ADPF 548 / DF**

arguição de descumprimento de preceito fundamental para questionar 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 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 probidade 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*

**ADPF 548 / DF**

*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)*

Este Supremo Tribunal assentou, na Arguição de Descumprimento 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."*

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

**ADPF 548 / DF**

Na mesma linha, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 474, Relatora a Ministra Rosa Weber e na qual se põe em questão o princípio da autonomia universitária, um dos itens de fundamentação da arguição agora em exame.

O que se questiona, na espécie em exame, é a validade de práticas estatais, judiciais e administrativas, impeditivas ou que embaraçam 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.

6. Tem-se por cabível a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

*Liberdades públicas e processo eleitoral democrático*

7. Como acentuei no deferimento da medida cautelar, referendada pelo Plenário deste Supremo Tribunal, as práticas descritas na peça inicial da presente arguição contrariam a Constituição do Brasil. Põem-se contra o Brasil constitucional definido pelo direito posto como Estado Democrático de Direito (art. 1o.).

No ato da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, o presidente da Assembleia Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, 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

**ADPF 548 / DF**

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 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.

8. 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.

9. 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. Ela não existe pela metade. Não vale

**ADPF 548 / DF**

apenas para um grupo. É garantia de liberdade de todos e para 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. Há modelos vários de experiências democráticas. O modelo tirânico e autoritário é um: a intolerância do outro, o não suportar que outro pense, menos ainda de forma diferenciada do tirano. 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.

10. O sistema constitucional vigente não permite que se arvore em titular de direito a invadir universidade, instituição plural em seu nome mesmo – *universitas* – menos ainda alegue estar a interpretar o direito. Quando tanto ocorre o direito impõe-se, porque soa sinal de alerta. 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.

**ADPF 548 / DF**

Note-se que 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 é a sociedade.

**11.** 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. 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.

**12.** 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 fado 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.

**ADPF 548 / DF**

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 liberdades e de sua manifestação.

12. 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 manifestar a 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

**ADPF 548 / DF**

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 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.

**13.** 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.

**14.** Juízes eleitorais determinaram busca e apreensão de documentos, objetos e bens nos quais contidas expressões de negação a propostas, projetos ou indicação de ideias de grupos políticos e que estavam em equipamentos universitários. Em passagem da peça inicial da Procuradoria-Geral da República há referência a que aquela providência de busca e apreensão se deu sem o respaldo de decisão judicial determinante do comportamento, a dizer, por policiais que sequer comprovaram haver decisão judicial a respaldar a medida. Teriam alegado embasar-se para tanto e em todos os casos expostos na presente arguição em normas que vedam propaganda eleitoral de qualquer natureza.

Às vésperas de pleito eleitoral denso e tenso, as providências

**ADPF 548 / DF**

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 elas 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.

15. Dispõe-se no 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 na qual se 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 ao resguardo da liberdade do cidadão, ao amplo acesso das informações para que ele decida conforme 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 constitucionais garantidores da liberdade de pensamento, de manifestação, de informação, de aprender e ensinar.

**ADPF 548 / DF**

16. No caso em pauta, para além deste princípio magno garantidor de todas as formas de manifestação da liberdade, as providências adotadas feriram 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.

17. Tem-se nos incs. 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.

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

**ADPF 548 / DF**

políticas foram profanadas em agressão inaceitável ao princípio democrático e ao modelo de Estado de Direito erigido e vigente no Brasil.

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. 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 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.

18. Os atos questionados cercearam o princípio da autonomia universitária porque se dirigiram contra comportamentos e dados constantes de equipamentos havidos naquele ambiente e em manifestações próprias das atividades-fim a que se propõem as universidades.

19. Nos incs. II e III do art. 206 e no art. 207 da Constituição da

**ADPF 548 / DF**

República se dispõe:

*“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 (...).”*

As normas constitucionais 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 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 ingratas. Democracia não é unanimidade. Consenso não é imposição, é conformação livre a partir de diferenças respeitadas.

**ADPF 548 / DF**

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. 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.

**20. Pelo exposto, voto no sentido de, confirmando a medida cautelar referendada pelo Plenário, julgar procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para:**

**ADPF 548 / DF**

**a) declarar nulas as decisões impugnadas na presente ação, proferidas pelo Juízo da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande/PB, pelo Juízo da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul, pelo Juízo da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte/MG, pelo Juízo da 199ª Zona Eleitoral de Niterói/RJ e pelo Juízo da 18ª Zona Eleitoral de Dourados/MS.**

**b) declarar inconstitucional a interpretação dos arts. 24 e 37 da Lei n. 9.504/1997 que conduza à prática de atos judiciais ou administrativos pelos quais se 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.**

15/05/2020

PLENÁRIO

**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 / 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  
**ADV.(A/S)** :RODRIGO DE BITENCOURT MUDROVITSCH  
**AM. CURIAE.** :SINDICATO DOS PROFESSORES DE  
UNIVERSIDADES FEDERAIS DE BELO HORIZONTE,  
MONTES CLAROS E OURO BRANCO - APUBH  
**ADV.(A/S)** :SARAH CAMPOS  
**AM. CURIAE.** :INSTITUTO MAIS CIDADANIA  
**ADV.(A/S)** :LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE  
**ADV.(A/S)** :ROOSEVELT ARRAES

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Cuida-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Procuradora-Geral da República, com pedido de medida cautelar, em que se questiona a constitucionalidade de determinados 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”*.

Submetida a ação a julgamento virtual, a Ministra Relatora CÁRMEN LÚCIA conhece da ADPF e, confirmando a cautelar, vota pela sua procedência, no sentido de: a) *declarar nulas as decisões impugnadas na presente ação, proferidas pelo Juízo da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande/PB, pelo Juízo da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul, pelo Juízo da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte/MG, pelo Juízo da 199ª Zona Eleitoral de Niterói/RJ e pelo Juízo da 18ª Zona Eleitoral de Dourados/MS; e b) declarar inconstitucional a interpretação dos arts. 24 e 37 da Lei 9.504/1997 que conduza à prática de atos judiciais ou administrativos pelos quais se possibilite, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas,*

**ADPF 548 / DF**

*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.*

É o breve relatório.

Acompanho integralmente o voto da eminente relatora.

Nesse sentido, é importante ressaltar que 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

**ADPF 548 / DF**

resposta do ordenamento jurídico ao desrespeito de inúmeros preceitos fundamentais somente poderia ocorrer por meio do acesso direto e concentrado à SUPREMA CORTE.

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 ação.

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

**ADPF 548 / DF**

aspecto: o positivo, que é exatamente “o cidadão poder se manifestar como bem entender”, e o negativo, que proíbe a ilegítima intervenção do Estado.

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 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 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, entendendo, como já me manifestei diversas vezes no TSE, inclusive, existir a

**ADPF 548 / DF**

necessidade de refletirmos sobre o caráter paternalista da norma, que parece não confiar plenamente na opção crítica do eleitor.

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

**ADPF 548 / DF**

necessária fiscalização dos órgãos governamentais.

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

**ADPF 548 / DF**

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

**ADPF 548 / DF**

estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático.

Essa estreita interdependência entre a liberdade de expressão e o 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

**ADPF 548 / DF**

desrespeitosas à autonomia universitária e tendentes a constranger ou inibir a liberdade de expressão, a liberdade de cátedra e o livre debate 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.

**ADPF 548 / DF**

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 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, confirmando a cautelar, julgar procedente a presente ADPF.

É como voto.

15/05/2020

PLENÁRIO

**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 / 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  
ADV.(A/S) :RODRIGO DE BITENCOURT MUDROVITSCH  
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS PROFESSORES DE  
UNIVERSIDADES FEDERAIS DE BELO HORIZONTE,  
MONTES CLAROS E OURO BRANCO - APUBH  
ADV.(A/S) :SARAH CAMPOS  
AM. CURIAE. :INSTITUTO MAIS CIDADANIA  
ADV.(A/S) :LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE  
ADV.(A/S) :ROOSEVELT ARRAES

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:

**ADPF 548 / DF**

**“ – 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 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*

**ADPF 548 / DF**

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 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

**ADPF 548 / DF**

SUL – UFMS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO –  
UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO –  
UFERSA

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL  
DE LUSOFONIA AFROBRASILEIRA – UNILABA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ – UNIFEI

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA

*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

**ADPF 548 / DF**

*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, 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 seroentes a seus fins e desempenhos” (grifei).**

**Cabe acentuar que referida decisão, proferida, monocraticamente, pela Ministra CÁRMEN LÚCIA, veio a ser ratificada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que referendou, integralmente, o provimento cautelar **deferido**, nestes autos, pela eminente Relatora, **em julgamento** que restou consubstanciado **em acórdão assim ementado**:**

**“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**

**ADPF 548 / DF**

*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.” (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

**ADPF 548 / DF**

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 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, **ênfatiza 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

ADPF 548 / DF

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 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**, no ponto, **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

**ADPF 548 / DF**

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

**Guardam impressionante atualidade**, sob tal aspecto, **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, jurista 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 desassombadamente os direitos constitucionais, as liberdades necessárias de reunião e palavra,*

**ADPF 548 / DF**

*franquias elementares da civilização em tôda a cristandade. De Minas e S. Paulo, cujos governos, contrários ambos à minha candidatura, nenhum obstáculo suscitaram 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 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 fôrça. 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*

ADPF 548 / DF

*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.

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

**ADPF 548 / DF**

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.

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**, bem por isso, 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.

ADPF 548 / DF

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 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-corporis’ 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*

**ADPF 548 / DF**

*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 praças públicas, teatros e quaisquer outros edificios 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.).*

.....

**ADPF 548 / DF**

*'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 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,*

**ADPF 548 / DF**

*'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**, por isso mesmo, **nas palavras** do saudoso e eminente Ministro ALIOMAR BALEEIRO ("O Supremo Tribunal Federal, esse outro 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***

**ADPF 548 / DF**

*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 presenciei. Assisti à saudação que lhe dirigiu, em nome da Bahia, no meio ao trajeto, o velho CARNEIRO RIBEIRO, de barbas brancas ao vento.*

*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 prêsa 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 Côrte 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)*

**ADPF 548 / DF**

**Tais palavras**, Senhores Minisros, **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/DE**, 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.

*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* **ênfatizam** 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.

**ADPF 548 / DF**

**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 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**, Senhor Presidente, **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*

ADPF 548 / DF

*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)*

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

**ADPF 548 / DF**

*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.

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

ADPF 548 / DF

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.

**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, Senhores Ministros, nos espaços**

**ADPF 548 / DF**

*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.

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 fui Relator**, que restou consubstanciado, *no ponto ora em exame*, **em acórdão assim ementado**:

ADPF 548 / DF

“(…) 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 (CE 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 – 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

ADPF 548 / DF

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  
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

**ADPF 548 / DF**

**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 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,

ADPF 548 / DF

*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.

Na realidade, Senhores Ministros, **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**,

ADPF 548 / DF

*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 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,

ADPF 548 / DF

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).

**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,

ADPF 548 / DF

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 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

ADPF 548 / DF

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**, Senhores Ministros. E, *ao fazê-lo, acompanho* a eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, **acolhendo, integralmente**, os fundamentos de sua **magnífica** decisão, *verdadeiramente antológica*, 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 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).

**ADPF 548 / DF**

**É o meu voto.**

**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 / DF**

**ADV.(A/S)** :CLAUDISMAR ZUPIROLI  
**AM. CURIAE.** :PARTIDO DOS TRABALHADORES  
**ADV.(A/S)** :RODRIGO DE BITENCOURT MUDROVITSCH  
**AM. CURIAE.** :SINDICATO DOS PROFESSORES DE  
UNIVERSIDADES FEDERAIS DE BELO HORIZONTE,  
MONTES CLAROS E OURO BRANCO - APUBH  
**ADV.(A/S)** :SARAH CAMPOS  
**AM. CURIAE.** :INSTITUTO MAIS CIDADANIA  
**ADV.(A/S)** :LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE  
**ADV.(A/S)** :ROOSEVELT ARRAES

**V O T O**

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.

**ADPF 548 / DF**

Submetida a ação a julgamento virtual, a Relatora, Ministra Cármen Lúcia, confirmando a cautelar, votou pela sua procedência, para fins de:

“a) declarar nulas as decisões impugnadas na presente ação, proferidas pelo Juízo da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande/PB, pelo Juízo da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul, pelo Juízo da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte/MG, pelo Juízo da 199ª Zona Eleitoral de Niterói/RJ e pelo Juízo da 18ª Zona Eleitoral de Dourados/MS; e b) declarar inconstitucional a interpretação dos arts. 24 e 37 da Lei 9.504/1997 que conduza à prática de atos judiciais ou administrativos pelos quais se 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.”

Pois bem, feita essa breve recapitulação, observo que a Ministra Cármen Lúcia 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 tais ponderações, 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.

**ADPF 548 / DF**

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:

“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

**ADPF 548 / DF**

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).

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 Siches<sup>1</sup> e Jean Rivero<sup>2</sup>, 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

1 SICHES, 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.

**ADPF 548 / DF**

reuniões.<sup>3</sup>

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:

“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

---

3 HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Fabris, 1998. p. 313.

**ADPF 548 / DF**

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 expressão e o respeito às ideias que conflitam 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 prevaletentes 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”.

**ADPF 548 / DF**

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 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

**ADPF 548 / DF**

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”.<sup>4</sup> Assim, o presente julgamento revela a atualidade daqueles votos.

Feitas as remissões necessárias, cumpre-me destacar que, dentre 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”.<sup>5</sup>

Sublinho que a verdade contida nessas assertivas decorre de serem

---

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

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 / DF**

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 asepsia, pois professores e alunos abrigam nos respectivos espíritos uma determinada *Weltanschauung*, ou seja, visão de mundo, muitas vezes 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.<sup>6</sup>

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:

---

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

**ADPF 548 / DF**

“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 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.<sup>7</sup> A liberdade de

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 :

**ADPF 548 / DF**

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,<sup>8</sup> 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 *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)

---

Renovar, 2005, p. 28.

8 Ibidem, p. 29.

**ADPF 548 / DF**

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:

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:

**ADPF 548 / DF**

“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 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.<sup>9</sup>

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

---

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

**ADPF 548 / DF**

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.<sup>10</sup> 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 “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.<sup>11</sup>

Sob outro vértice, tenho reiteradas vezes invocado, tanto em textos doutrinários<sup>12</sup> quanto em votos e decisões, o princípio republicano, o qual configura “o núcleo essencial da Constituição”,<sup>13</sup> 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

---

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*).

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](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 / DF**

sociedade.

Ao atribuímos ao Estado o dever de agir para garantir a robustez do debate público, contribuímos 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 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.<sup>14</sup>

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,

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

**ADPF 548 / DF**

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.

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,<sup>15</sup> que tem a função relevante de coibir o abuso do poder político

---

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 m<sup>2</sup> (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

**ADPF 548 / DF**

e econômico, os quais não devem influenciar nem as eleições nem 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, acompanho a eminente Ministra Relatora, no sentido de, confirmando a cautelar, julgar procedente a presente ADPF.

É como voto.

---

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 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.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**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

ADV.(A/S) : RODRIGO DE BITENCOURT MUDROVITSCH (26966/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS PROFESSORES DE UNIVERSIDADES FEDERAIS DE BELO HORIZONTE, MONTES CLAROS E OURO BRANCO - APUBH

ADV.(A/S) : SARAH CAMPOS (128257/MG, 388429/SP)

AM. CURIAE. : INSTITUTO MAIS CIDADANIA

ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE (35267/PR)

ADV.(A/S) : ROOSEVELT ARRAES (34724/PR)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, confirmando a medida cautelar referendada pelo Plenário, julgou procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: a) declarar nulas as decisões impugnadas na presente ação, proferidas pelo Juízo da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande/PB, pelo Juízo da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul, pelo Juízo da 30ª Zona

Eleitoral de Belo Horizonte/MG, pelo Juízo da 199ª Zona Eleitoral de Niterói/RJ e pelo Juízo da 18ª Zona Eleitoral de Dourados/MS; b) declarar inconstitucional a interpretação dos arts. 24 e 37 da Lei n. 9.504/1997 que conduza à prática de atos judiciais ou administrativos pelos quais se 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, nos termos do voto da Relatora. Falaram: pelo *amicus curiae* Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE, o Dr. Joelson Dias; pelo *amicus curiae* Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA - SINDICAL), o Dr. Claudio Santos da Silva; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES, a Dra. Monya Ribeiro Tavares; e, pelo *amicus curiae* Instituto Mais Cidadania, o Dr. Luiz Gustavo de Andrade. Plenário, Sessão Virtual de 8.5.2020 a 14.5.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário