

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

# Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política



# A propaganda eleitoral em instituições de ensino superior e seu impacto no exercício das liberdades políticas: análise da ADPF 548

**Rafaella Pacheco do Nascimento**

## Resumo

Esta pesquisa pretende analisar a importância da preservação das liberdades políticas, em específico a livre expressão e comunicação em instituições de ensino superior, frente às vedações impostas por normas infraconstitucionais relativas às propagandas eleitorais. Iniciamos com uma breve consideração acerca da democracia tradicional, sua concepção axiológica e os questionamentos diante da insurgência de atos antidemocráticos em democracias já instituídas. Em seguida, contextualizamos a partir da conceituação de propaganda eleitoral, expondo seus princípios norteadores, sua compreensão de bens públicos e de uso comum, seus respectivos limites normativos, bem como o papel do poder de polícia da Justiça Eleitoral. Em vista de tais pontos, adentramos o recorte de nossa reflexão: o impacto às liberdades políticas causado pela inserção das atividades universitárias no rol de vedações constantes no art. 37 e parágrafo 4º, da Lei 9.504/97. Para tanto, observamos casos de amplo uso do controle judicial, por meio de seu poder de polícia, como no ano eleitoral de 2018, resultando na ADPF 548, proposta pela Procuradoria Geral da República no Superior Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** propaganda eleitoral; liberdades políticas; limites normativos; desobediência civil; democracia.

## Abstract

This paper analyzes the importance of preserving political freedoms, in particular free expression and communication in universities, given the restrictions imposed by infra-constitutional legislation related to election campaigns. We briefly verify traditional democracy, its axiological concept, and the questions faced with the appearance of non-democratic acts in instituted democracies. Then, as a means of contextualization, we start with the concept of election campaigns, exposing its guiding principles; its associated notion of public and common use property; its respective normative

---

## Sobre a autora

Rafaella Pacheco do Nascimento é bacharel em Artes Visuais pela Universidade Federal do Paraná, graduanda em Direito pelo Centro Universitário Curitiba – (Unicuritiba) e secretária do Grupo de Pesquisa em Ética, Política e Democracia da instituição. E-mail: rafa.pacheco.06@hotmail.com

boundaries; as well as the role of Electoral Justice in policing. Defined these matters, we come to the core subject of this paper: the impact on political freedoms caused by prohibiting university activities as presented in article 37, paragraph 4, of Law 9,504/1997. For such, we observe cases where the use of judicial control through police power was used in large scale in the electoral year of 2018, resulting in ADPF 548, filed by the Brazilian Prosecution Office (*Procuradoria Geral da República*) to the Supreme Federal Court (*Superior Tribunal Federal*).

**Keywords:** electoral campaign; political freedoms; normative boundaries; civil disobedience; democracy.

Artigo recebido em 19 de maio de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 4 de junho de 2020.

## Introdução

Num país em que o Estado Democrático de Direito é resguardado por uma constituição que compreende como valores supremos os direitos sociais e individuais, bem como a liberdade, a igualdade e a justiça, é fundamental preservar instituições de fomento e debate democrático. Diante disso, esta pesquisa visa compreender a importância da conservação das liberdades políticas, em específico a livre expressão e comunicação em instituições de ensino superior, frente a vedações impostas por normas infraconstitucionais relativas às propagandas eleitorais.

Para tanto, iniciamos com uma breve exposição sobre a compreensão de democracia, adentrando em seu caráter axiológico – em Bobbio e Dworkin – para, então, ponderarmos sobre os recentes direcionamentos antidemocráticos ocorridos em democracias já instituídas. Na sequência, estreitamos nosso objeto de discussão ao tratar da propaganda eleitoral. Neste tópico apresentamos sua conceituação doutrinária, seus princípios norteadores, sua compreensão de bens públicos e de uso comum, suas respectivas vedações, e o papel do poder de polícia da Justiça Eleitoral como exercício de controle judicial para manter a ordem e preservar direitos políticos.

Tais apontamentos demandaram desdobrar tópicos específicos para melhor delinear e acompanhar a proposta deste artigo. Por isso, o princípio da liberdade de expressão da propaganda eleitoral e a vedação desta em bens públicos possuem tópicos autônomos de análise.

Após compreender os aparatos normativos e principiológicos da propaganda eleitoral e suas respectivas restrições, observamos os casos de fiscalização das universidades realizados pelo poder de polícia, conferido à Justiça Eleitoral como exercício do controle judicial, ocorridos no segundo turno da eleição presidencial de 2018. Diante de tais fatos, refletimos acerca da importância da desobediência civil, tendo em vista Ronald Dworkin e John Rawls, como significativo recurso ao fortalecimento das instituições democráticas.

Por fim, examinamos a relevância deste debate a partir da análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548 com pedido de liminar, ajuizado pela então Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, no Superior Tribunal Federal. Para tanto, observamos a exposição constante na petição inicial, a decisão liminar proferida pela Ministra Relatora Cármen Lúcia, o parecer elaborado pelo Instituto Mais Cidadania enquanto *amicus curiae* e a decisão de conclusão que julgou procedente, por unanimidade, a referida ADPF.

### **Sobre a democracia e seus processos antidemocráticos**

A democracia é compreendida como uma das formas de governo pela qual o exercício do poder político se dá através do povo. Para Norberto Bobbio (2017, 177), o conceito de democracia se constrói na teoria e tipologia das formas de governo por meio da segmentação de três usos aos quais a teoria se orienta: o sistemático, o axiológico e o histórico. Quanto ao último, o filósofo se dedicou em determinar a posição ocupada pela democracia em grandes sistemas ao longo da história. Mas, para atender ao recorte desta pesquisa, nos fixaremos apenas nos outros dois usos mencionados.

Em sua análise do uso sistemático, ou descritivo, Bobbio distinguiu a democracia das demais formas de governo – como a monarquia e a aristocracia – pelo número de governantes. Logo, ela se diferencia por ser um governo de muitos, no qual o poder, como já mencionado, é exercido por todo o povo. E, nesta seara, o historiador destacou que a teoria política contemporânea conferiu maior relevância ao estreitamento do conceito de democracia enquanto *res publica*, consolidada pelo Estado Moderno, uma vez que, para ela convergem todas as constituições existentes (Bobbio, 2017, 182).

Quanto ao uso prescritivo, ou axiológico, a democracia possui um lado bom e positivo, que merece ser exaltado, assim como se veste de uma forma má e negativa, que deve ser rejeitada. Além disso, Bobbio pontuou que o uso axiológico da democracia também consiste em determinar se de fato ela seria a melhor dentre as demais formas possíveis de governo. E, adentrando na reflexão política moderna, menciona que Vico, Montesquieu e Hegel exaltavam a monarquia como forma de governo mais condizente ao período em que viviam, enquanto Hobbes e Bodin assumiam um posicionamento antidemocrático em suas perspectivas políticas, acolhendo os argumentos tradicionais de oposição ao governo do povo. Em contraposição, cabe destacar a importante contribuição de Spinoza em defesa e enaltecimento do governo democrático, bem como sua concepção de liberdade como finalidade última do Estado.

A solução que o defensor da democracia dá ao problema da liberdade – que é, repito, o problema do Estado considerado da parte do governado – é, no limite, a identificação do governado com o governante, ou seja, a eliminação da figura do governante como figura separada da do governado. (Bobbio, 2017, 189)

O trabalho acerca dos fundamentos democráticos de Spinoza, ainda que incompleto, determinou os rumos da democracia moderna, presentes no pensamento de Rousseau. Bobbio (2017, 190) destacou que tal influência foi crucial para a proposta do filósofo francês em defesa da preservação das liberdades individuais compreendidas dentro de um contrato social que deveria ser obedecido por todos. Tal concepção teórico-política rousseauiana sobre a autonomia da liberdade dentro dos limites da lei é, ainda hoje, um forte argumento em defesa da democracia.

Por fim, Bobbio (2017, 191) conclui sua exposição acerca do uso axiológico da democracia afirmando que a formação do pensamento político é um debate exaustivo e apaixonado sobre as várias formas de limitação de poder, discussão na qual se desenvolve o entendimento quanto ao método democrático. E, dentro deste debate, o filósofo defendeu expressivamente que a democracia se realiza num Estado em que “o legislador e o destinatário da lei são a mesma pessoa” (Bobbio, 2017, 191), não podendo o primeiro prevaricar o outro.

Ao observarmos as considerações de Ronald Dworkin sobre a moral política enquanto novo instituto axiológico, podemos traçar alguns paralelos com as proposições mencionadas acerca da democracia, quer seja quanto à horizontalidade daqueles que legislam em relação àqueles que obedecem às leis, ou mesmo em relação à noção de comprometimento em sujeitar-se a uma instância que confere deveres mas que também garante direitos. Iniciamos este diálogo pela definição dworkiniana de comunidade política como agregado de indivíduos que, sustentado no relacionamento de seus concidadãos, confere-lhes uma obrigação política (2018, 499).

Para Dworkin, um governo representativo, que se propõe democrático, respalda sua legitimidade no poder político distribuído de forma que “reflita a igual consideração e respeito que a comunidade deve ter por seus cidadãos” (Dworkin, 2018, 600). Como podemos verificar, injeta-se uma carga valorativa na teoria filosófica política de Dworkin, orientando seus estudos acerca da moral política e delimitando seu objeto às ações realizadas em nome de uma pessoa coletiva artificial, que impõe deveres coletivos à comunidade e direitos políticos aos indivíduos.

Mas, tecidas estas breves considerações sobre a importância e o protagonismo da democracia frente às demais formas de governo, podemos analisar um recente fenômeno do cenário político global de profundo questionamento à salvaguarda das instituições democráticas. Tais dúvidas estão num contexto de sutis demonstrações de subversão à democracia, que ressurgiram concomitantemente a um processo de polarização política.

Em 2016, a eleição de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos gerou uma crescente incerteza a respeito da segurança do sistema democrático de direito norte-americano. E, por terem uma democracia consolidada e referenciada, os cientistas políticos Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) pretenderam responder se seria possível democracias tradicionais entrarem em colapso. Para tanto, a partir de uma análise histórica, compararam a vigente situação política norte-americana com contextos totalitários ocorridos no mundo.

Os pesquisadores demonstraram como processos antidemocráticos podem ser erigidos de diversas formas, inclusive de práticas democráticas, como o processo eleitoral. O que habitualmente se configurava como uma morte abrupta e trágica da democracia – a exemplo do ocorrido no Chile, onde a ruína do regime democrático

foi marcada pela morte do presidente eleito Allende, perpetrada pelas forças armadas chilenas – pode também manifestar-se de forma gradual, sutil e até legalmente respaldada, através de líderes eleitos.

Três pontos importantes a respeito da manutenção do “verniz de democracia” elaborados por Levitsky e Ziblatt (2018) merecem nossa atenção. O primeiro verniz refere-se ao papel do Poder Legislativo e do Poder Judiciário que, por vezes, em cenários de subversão democrática, atuam como aliados do Poder Executivo, viabilizando e consentindo com atos nocivos à democracia. Em segundo, pontuam a forma como aspirantes a autocratas justificam a necessidade de medidas antidemocráticas diante de situações de crise econômica, perigo à segurança nacional, ou mesmo desastres naturais. Nestes casos a indignação dos extratos sociais pode resultar em apoio e tolerância a tais decisões, introduzindo uma terceira camada deste verniz.

Por fim, Levitsky e Ziblatt (2018) destacam o papel fundamental de partidos já estabelecidos na proteção da democracia, distanciando-se de forças extremistas, isolando-as, derrotando-as e impedindo-as de ascender ao poder. Para isso, os autores consideram essencial que tais partidos tenham clareza sobre o perfil, posicionamento e discurso de seus candidatos, assim como defendam o sistema democrático e o bem do país acima de qualquer divergência política e ideológica. Além dos partidos políticos, os pesquisadores destacaram que a observância das normas democráticas, a atuação dos cidadãos organizados e a preservação das instituições críticas são basilares à manutenção de um sistema de governo calcado no respeito à pluralidade de pensamento e aos pilares da democracia.

Infelizmente o cenário de insegurança política próprio da polarização e de atos e manifestações duvidosas do Poder Público, que flerta com posturas autoritárias, não ficou restrito aos Estados Unidos. Certa pulverização de tais práticas se espalhou pelo globo, em destaque, as iniciadas em períodos eleitorais e geridas por seus respectivos mandatários, como ocorrido também no Brasil.

É notória a grande contribuição que a somatória entre *insatisfação política* e *instabilidade econômica* pode causar na população e nas estruturas fundacionais democráticas de um país. E, o recente processo brasileiro de redemocratização, diferentemente das democracias tradicionais mencionadas, está mais próximo dos tempos de anulação de direitos políticos e censura de seus

atores. Por isso, deve-se manter a observância e proteger nossas estruturas democráticas, sejam elas constitucionais, infraconstitucionais, políticas ou sociais e, quando a desserviço da democracia, devem ser revisadas.

## **A Propaganda Eleitoral e seus princípios**

Como podemos perceber, o exercício da democracia não se limita ao voto, mas demanda outros tantos instrumentos fundamentais à sua garantia, como a propaganda eleitoral. Esta viabiliza não apenas a pluralidade de propostas e pensamentos no debate político, mas também maximiza o acesso à informação, basilar no processo eleitoral de um modelo de Estado Democrático de Direito.

A propaganda eleitoral pode ocorrer de forma expressa – própria de um conteúdo claro e facilmente apreendido racionalmente –, ou de maneira subliminar – mensagens veladas captadas no limiar da consciência. Quanto ao sentido, há propagandas de informação positiva ou negativa. A primeira, por óbvio, visa elevar as virtudes e potencialidades do candidato, enquanto a negativa apoia-se na desqualificação do concorrente como estratégia eleitoral. Por fim, podemos classificar as propagandas eleitorais em: tempestiva – restrita ao lapso temporal estipulado em lei, iniciando no dia 16 de agosto e findando no dia do pleito; extemporânea – considerada irregular, dada fora do período tempestivo, acarretando sanção pecuniária –, no que tange ao seu momento de realização. Tais propagandas encontram-se reguladas nos dispositivos constantes no artigo 240, caput do Código Eleitoral; no artigo 36, caput e § 3º da Lei das Eleições; artigo 7º da Lei 12.034/2009.

O professor e Procurador Regional da República José Jairo Gomes (2020, 531), em sua obra *Direito eleitoral*, elencou quatro tipos de propaganda política: partidária, intrapartidária, institucional e eleitoral. A primeira caracteriza-se pela comunicação dada entre o partido político e a população, constituindo-se pela divulgação de sua identidade ideológica e axiológica, bem como pelas pretensões e programas de atuação na sociedade.

As intrapartidárias, como o próprio nome denuncia, são propagandas que circulam no âmbito interno dos partidos, estabelecidas entre filiados e integrantes responsáveis por nomear os candidatos do partido. As propagandas institucionais são reflexo do direito ao

acesso à informação, tutela constitucional<sup>1</sup> que visa a transparência e a publicidade dos atos da administração pública. Este tipo de propaganda política demanda a observância de suas práticas pois deve manter-se atrelada ao aspecto educativo, informativo ou de direcionamento social. Tal observação se faz necessária dadas as práticas ilícitas de agentes públicos que utilizam a propaganda institucional para fins de autopromoção, principalmente na iminência de períodos eleitorais.

Por fim, a propaganda eleitoral é definida pelo professor Gomes (2020) como:

elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-ele-tivo. 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. Nessa linha, constitui propaganda eleitoral aquela adrede preparada para influir na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à atração e conquista de votos. (Gomes, 2020, 533)

Logo, diferencia-se dos demais tipos de propaganda política fundamentalmente por sua finalidade: captar votos. Neste escopo, destaca-se o dispositivo constitucional 17, parágrafo 3º, que assegura a gratuidade de acesso à televisão e ao rádio aos partidos políticos, bem como sua regulamentação prevista nos artigos 240 a 256, referentes à propaganda partidária, da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Sobressaem-se também os artigos 36 a 58 da Lei das Eleições, de 9.504/97, e as alterações provenientes das Leis 11.300/2006, 12.034/2009, 12.891/2013, 13.165/2015 e 13.488/2017.

---

1. Como podemos verificar no artigo 37 da Constituição Federal, que elenca o princípio da publicidade da Administração Pública como um dos norteadores da atuação do agente público. Determinando, em seu parágrafo 1º, que a “publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (Brasil, 1988).

Em termos principiológicos, o professor e Promotor de Justiça Edson de Resende Castro (2018, 282) destacou que a propaganda eleitoral não se restringe a um direito à ampla informação do eleitor acerca dos candidatos e suas respectivas propostas mas, sobretudo, trata-se de um direito do candidato. Por isso, há a necessidade desta prática ser regulada para que se limite aos contornos da licitude, do caráter informativo e da não opressão. E, neste prisma, Castro (2018, 282) elencou como princípios da propaganda eleitoral: a responsabilidade, a igualdade de oportunidades, a legalidade, o controle judicial, a disponibilidade e a liberdade.

A responsabilidade e a isonomia de oportunidades correspondem, respectivamente, à responsabilização civil e penal em casos de abuso da propaganda, e os artifícios normativos para assegurar a diminuição das desigualdades entre os candidatos, objetivando a paridade dos concorrentes. Autores como Gomes (2020, 535) destacam que tal igualdade infelizmente é meramente formal, uma vez que grandes partidos detêm mais recursos, possuem maioria no Congresso e maior espaço na propaganda eleitoral.

A legalidade é um princípio norteador dos demais princípios da propaganda eleitoral, constituindo-se de normas cogentes que restringem determinados tipos de propagandas que afrontam a ordem pública. Este princípio permite que a Justiça Eleitoral, para fazer cessar ilicitudes e coibir excessos, exerça o poder de polícia, relativo ao princípio do controle judicial que, por sua vez, visa garantir o princípio da isonomia. Além disso, a observância da legalidade pressupõe limitar o princípio da liberdade, bem como seu decorrente, a disponibilidade. Este garante aos candidatos, partidos e coligações o livre-arbítrio em relação ao meio de veiculação de propaganda, desde que respeitando as possibilidades constantes na legislação.

O princípio da liberdade é o direito do candidato de ampla possibilidade de criação de conteúdo e formato da propaganda eleitoral dentro do fixado pela lei, bem como se refere ao direito do eleitor de acesso à informação.

o direito que têm os candidatos e Partidos Políticos à propaganda eleitoral deve ser exercido nos limites do direito que também têm os eleitores de ser adequadamente informados a respeito das ideias defendidas por parte de cada um dos candidatos. Por isso é que vamos encontrar nas leis eleitorais vedações à propaganda que contenha

afirmações inverídicas, injuriosas, caluniosas ou difamatórias, ou que abusem do poder econômico, político ou nos meios de comunicação social. (Castro, 2018, 282)

Gomes (2020, 534-5), dentro do certame principiológico da propaganda eleitoral, discorreu sobre a liberdade de expressão e comunicação (que aprofundaremos no tópico a seguir), a liberdade de informação e, ainda, sobre o princípio da veracidade. Este funda-se na verdade histórica em relação aos fatos veiculados nas propagandas. Seu descumprimento gera o exercício do direito de resposta, previsto no artigo 58 da Lei das Eleições<sup>2</sup>, bem como possui responsabilização penal, administrativa ou civil por denúncia caluniosa, injúria ou ofensa à dignidade ou decoro na propaganda eleitoral, conforme disposto nos artigos 326 e 326-A do Código Eleitoral.

Cabe destacar que a observância do princípio da veracidade não configura ausência de informações negativas e prevalência de informações positivas sobre um candidato. Conforme bem colocado pelo professor Gomes (2020, 535), a liberdade de informação confere aos cidadãos acesso a todas as informações sobre seus candidatos, sendo elas afirmativas ou não. O objetivo essencial deste princípio é viabilizar um meio que permita ao eleitorado formular juízos sobre os candidatos, suas propostas, programas e intenções.

Desta forma, podemos afirmar que o âmbito axiológico da propaganda eleitoral enseja o debate político por meio da pluralidade de ideias e opiniões, numa estrutura que preza pela igualdade de oportunidades entre os candidatos e, assim, permite concretizar o exercício de direitos democráticos.

## **O princípio da liberdade de expressão da propaganda eleitoral**

Reservamos um tópico específico para as liberdades de expressão e comunicação a fim de aprofundarmos a reflexão proposta nesta

---

2. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997, que em seu artigo 58 assegura ao candidato, partido ou coligação o direito de resposta “ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social” (Brasil, 1997).

pesquisa: os limites impostos pelas vedações da propaganda eleitoral em instituições públicas e seu conflito com preceitos constitucionais.

Como anteriormente colocado, o princípio da liberdade contempla não apenas o direito dos eleitores de acesso à informação, mas também permite certa independência, dentro dos limites legais, na produção e veiculação de conteúdo da propaganda dos candidatos. A liberdade compõe o rol de direitos fundamentais em nossa Carta Magna, que em sua conotação genérica confere amplas perspectivas de manifestações e expressões ao indivíduo, por meio das liberdades específicas expressas e liberdades implícitas em nosso texto constitucional (Sarlet, 2018, 490). Mas, mesmo possuindo um lugar de destaque na política nacional e na estruturação jurídico-constitucional brasileira, basilar à noção de Estado Democrático de Direito, o doutrinador e Desembargador Ingo Wolfgang Sarlet (2018) afirmou que:

O princípio da legalidade constitui, portanto, uma garantia (fundamental) constitucional da liberdade. Por outro lado, considerando que a lei é o instrumento por excelência de limitação ou restrição da liberdade, ao mesmo tempo ela representa uma permanente ameaça a essa mesma liberdade, de forma que a ordem constitucional deve prever mecanismos *de controle de constitucionalidade da lei*. (Sarlet, 2018, 494)

Adentrando no gênero liberdade de expressão, presente em nossa ordem constitucional, podemos perceber que nele estão contempladas as demais espécies de liberdade<sup>3</sup>: de manifestação, pensamento, consciência, crença, comunicação, expressão intelectual, artística e científica, criação e informação.

Como amplamente reconhecido pela literatura sobre o tema, e pela própria jurisprudência, a liberdade de expressão compreende a garantia fundamental ao exercício da cidadania, sendo considerada

---

3. Tidas não apenas como objeto da mais detalhada positivação, como também possuem direta proteção e espelhamento relativos ao Estado Democrático de Direito (Sarlet, 2018, 498). Tais espécies de liberdade de expressão aparecem elencadas em nossa Constituição Federal no rol de direitos fundamentais do artigo 5º, incisos IV; VI; IX; nas diretrizes acerca do ensino do artigo 206, inciso II; e, no capítulo destinado à comunicação social, no artigo 2020.

um instrumento constitucional elementar ao desenvolvimento da democracia e da manutenção do pluralismo político. O professor Gomes (2020) acentuou que o diálogo e o debate público, bem como a verdade sobre partidos, coligações e candidatos depende da “livre circulação de ideias, pensamentos, opiniões e críticas promovida pela liberdade de expressão e comunicação” (Gomes, 2020, 534) para a configuração de um espaço público plural, diverso e justo no âmbito eleitoral.

Além da dimensão social e política, Sarlet (2018, 501) destacou que o princípio da liberdade de expressão e manifestação funda-se e tem por finalidade a dignidade da pessoa humana, conferindo autonomia à livre formação da personalidade do indivíduo. Enfatizamos tais pontos para demonstrar que a esfera da liberdade individual, no que tange à formação de uma identidade e pensamento – basilar para um desempenho lúcido e autônomo num processo de escolhas –, demanda uma esfera coletiva, própria do âmbito político, calcada na liberdade de expressão e comunicação que nutre a produção de informação necessária à formação de opiniões e à pluralidade de olhares no debate democrático. E, como colocado pela Procuradora Regional da República, Silvana Batini (2015, 74), este princípio possibilita a manifestação do inconformismo da população.

Sabe-se que a liberdade, assim como os demais princípios, não possui um caráter absoluto, sofrendo limites que demandam ponderação acerca dos interesses e valores inerentes ao caso concreto (Gomes, 2020, 534). Tais restrições e relativizações são estabelecidos no próprio ordenamento jurídico em favor de outros princípios constitucionais, como “o da honra pessoal dos candidatos no pleito, o do respeito à moral e aos bons costumes, o da isonomia entre as partes na disputa eleitoral” (Batini, 2015, 74).

Compreendida a forte carga democrática conferida ao princípio da liberdade de expressão e comunicação na propaganda eleitoral, torna-se possível analisarmos as demandas de suas limitações, uma vez que a observância de tal princípio se faz necessária por seu exercício não constituir uma liberdade absoluta de discursos e posturas.

### **Sobre a vedação da propaganda eleitoral em bens públicos**

Os limites normativos da propaganda eleitoral possuem previsões constitucionais dentro da esfera de proteção aos direitos

de personalidade e dispositivos infraconstitucionais que estabelecem restrições formais e materiais específicas ao âmbito eleitoral. As pesquisadoras Aline B. Moreira e Joana de S. Sierra (2014) afirmaram que os princípios da propaganda eleitoral reforçam a regulamentação da matéria pelo Código Eleitoral e pela Lei das Eleições, destacando, contudo, a primazia à liberdade de forma e conteúdo da propaganda, seja ela positiva ou negativa<sup>4</sup>. A responsabilização quanto a irregularidades acerca da propaganda é imputada aos agentes infratores – que podem ser partidos, coligações ou candidatos políticos –, que estarão sujeitos ao poder de polícia da Justiça Eleitoral (Moreira e Sierra, 2014, 5).

Antes de adentrarmos na vedação de propaganda eleitoral em bens públicos, cabe destacar que nosso ordenamento jurídico expressa tantos outros dispositivos limitadores que perpassam os ditames das liberdades políticas impondo limites e deveres aos candidatos, partidos políticos e coligações. Inicialmente, podemos mencionar que candidatar-se a um cargo público ou a um mandato político, confere uma condição de figura pública ao pretendo candidato, o que automaticamente condiciona a relativização de certos direitos individuais – como seu direito à privacidade e à imagem, em conflito com a liberdade de informação jornalística que pode trazer ao conhecimento público informações positivas e negativas a seu respeito.

Outra restrição, relevante para este debate, refere-se à veiculação de propaganda eleitoral em emissoras de rádio e televisão disposta na Lei das Eleições, que elenca uma série de vedações em seus artigos 44 e seguintes. Nesta seara, destacamos os limites constantes nos incisos II e III do artigo 45 da Lei 9.504/1997, relativos à trucagem, montagem<sup>5</sup> ou outro recurso audiovisual que fira moralmente o candidato, partido ou coligação ou que promova opinião que desfavoreça-os,

---

4. Conforme constante no artigo 248, do Código Eleitoral: “Ninguém poderá impedir a propaganda eleitoral, nem inutilizar, alterar ou perturbar os meios lícitos nela empregados”.

5. Todo e qualquer efeito, seja em áudio ou vídeo, com intenção de degradar ou diminuir candidato, partido político ou coligação, ou que vise através da deturpação de fatos concretos obter vantagens ou causar danos em qualquer candidato, partido político ou coligação, é considerado “trucagem”. Enquanto “montagem” corresponde a possuir as mesmas finalidades e intenções mencionadas, porém, efetuadas pela junção de registros de áudio ou vídeo. Tais definições podem ser verificadas nos parágrafos 4º e 5º do artigo 45, da Lei das Eleições.

bem como seus representantes ou órgãos. Tais dispositivos foram objeto de análise jurisdicional e tiveram sua inconstitucionalidade declarada pelo Supremo, na ADI n 4.451 – o inciso II em sua integridade; a segunda parte do inciso III; e, por arrastamento, os parágrafos 4º e 5º do referido artigo. Como justificativa, o Supremo pontuou que tais dispositivos legais inviabilizavam o exercício da liberdade de expressão, de imprensa e o direito à informação, através de uma censura à informação negativa que difere da informação inverídica. Neste escopo, os referidos incisos e parágrafos estavam em desacordo com o artigo 220 da Constituição Federal, que veda qualquer censura de natureza ideológica, política e artística, exaltando a livre manifestação do pensamento, criação, expressão e informação, dentro do certame constitucional.

O caput do artigo 37, da Lei 9.504/1997, referente à vedação de propaganda eleitoral em bens públicos e de uso comum, sofreu três alterações<sup>6</sup> desde sua redação original. Num primeiro momento a vedação restringia-se à inscrição a tinta, pichação e à veiculação de propaganda em tais bens, sendo permitida a “fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados nos postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes” desde que não causassem danos ou dificultassem, nem impedissem, o tráfego de transeuntes.

Em 2006 as restrições foram consideravelmente ampliadas, incluindo no rol de proibições os “postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos” e, incluindo às restrições da redação anterior, as outrora permitidas placas, estandartes, faixas e assemelhados. Neste aspecto, a literatura pontua que tais alterações foram significativas para a propaganda eleitoral pois, além de permitir campanhas mais econômicas com otimização dos meios de execução, tal dispositivo forçou o direcionamento a uma nova cultura de veiculação de campanhas eleitorais dadas pelo maior uso de espaços virtuais.

A adição subsequente, de 2013, restringiu o uso de cavaletes e a última alteração dada pela redação do artigo 2º da Lei 13.165/2015 alterou o verbo “fixação” referente às placas para “apresentação”, bem como adicionou os bonecos ao grupo de elementos proibidos.

---

6. A primeira alteração foi dada pela redação da Lei 11.300 de 2006; em seguida, pela Lei 12.891 de 2013; por fim, e até o momento, foi alterada pela Lei 13.165 de 2015.

Além disso, ainda sobre tais elementos restringidos, o Tribunal Superior Eleitoral, em 2015 – no REspe 760572 e REspe 379823, respectivamente –, assumiu como práticas de propaganda eleitoral irregular a distribuição de panfletos de cunho eleitoral em bens públicos e o “derramamento de santinhos” em vias públicas próximas aos locais de votação na madrugada do dia da eleição.

Além das restrições constantes neste artigo, é crucial atentarmos a quais locais são direcionadas tais limitações. Para tanto, faz-se necessário compreender a concepção de bens públicos e de uso comum para a esfera eleitoral, para que possamos entender sua respectiva extensão quanto à vedação das propagandas eleitorais em tais espaços. Conforme a redação do dispositivo legal em questão, consideram-se bens públicos aqueles que pertençam ao poder público ou que dependam de sua cessão ou permissão, incluindo-se neste escopo os bens de uso comum<sup>7</sup>. Estes entendem-se por locais em que a população como um todo tem acesso – como lojas, cinemas, restaurantes, shoppings e centros comerciais, templos, estádios e clubes, mesmo que constituam propriedade privada. A sede sindical, que é bem de uso particular, em grande parte com acesso restrito aos seus filiados, não sofre tais restrições por não ser considerada bem público de uso comum.

Quanto a aeroportos, veículos de transporte coletivos de ônibus, bem como em imóveis de propriedade privada em geral, se destinados a livre acesso ao público em geral, bancas de jornais, flagrante é a vedação de aplicação ou exposição de propaganda eleitoral. Abrange ainda a proibição, por exemplo, paredes frontais a lojas de comércio em geral, além de escola ou colégio de educação pública, entre outros edifícios de governo, na medida em que, inegavelmente, são bens de livre acesso e uso comum de todas as pessoas. (Bernardi, 2012, 7)

Neste certame, a interpretação jurisprudencial eleitoral se ocupou em determinar quais ambientes se enquadrariam como bens públicos e bens de uso comum. A exemplo, podemos mencionar o Processo

---

7. Sua definição apresenta-se no § 4º, do artigo 37, da Lei 9.504/97, que determina, para fins eleitorais, os bens de uso comum constantes na Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, bem como locais de livre acesso à população, ainda que compreendidos como propriedade privada.

Administrativo 107267-TSE que sujeitou os estabelecimentos prisionais e as unidades de internação juvenil às vedações constantes no artigo 37 da Lei as Eleições; bem como o Respe 25682-TSE, que incluiu a distribuição de panfletos com propaganda eleitoral no interior de escolas públicas no rol de proibições.

### **O poder de polícia e a fiscalização das universidades nas eleições de 2018**

Como visto anteriormente, o princípio da legalidade legitima o poder de polícia conferido à Justiça Eleitoral que, aliado ao princípio do controle judicial, visa coibir abusos e controlar a propaganda eleitoral. Neste contexto, Gomes (2020) pontuou que tal orientação principiológica viabiliza ao juiz eleitoral agir *ex officio* – ou seja, sem provocação – a fim de fazer cessar transgressões, podendo, por exemplo, determinar a retirada de propaganda, bem como a supressão de “conteúdo (na Internet e redes sociais) que infrinja as regras pertinentes” (Gomes, 2020, 535).

Tal poder de polícia foi amplamente exercido pela Justiça Eleitoral Estadual no final do segundo turno das eleições de 2018, em que universidades nacionais foram palco de ações de fiscalização sob a justificativa de que em tais espaços estariam ocorrendo propagandas eleitorais irregulares. Destacamos o caso, amplamente divulgado pela mídia, da faixa com os dizeres “Direito UFF Antifascista” fixada na fachada da Universidade Federal Fluminense (UFF) que em ação da Justiça Eleitoral foi retirada por ser considerada propaganda de cunho depreciativo que acarretaria prejuízo à candidatura presidencial de um dos candidatos.

Ocorreu também neste período o mandado de busca e apreensão expedido pela 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande-PB, que determinou o recolhimento de panfleto intitulado *Manifesto em defesa da democracia e da universidade pública*, assinado pela entidade sindical de docentes da Universidade Federal de Campina Grande. A instituição de ensino informou que, além dos impressos, foram levados pelos agentes da polícia cinco HDs de computadores. Na Universidade Estadual da Paraíba também houve buscas e apreensões por determinação do juízo eleitoral, e foi relatado pela associação de docentes da instituição que uma de suas professoras

foi inquirida sobre suas atividades acadêmicas, questionada sobre seu nome e a respeito do conteúdo da disciplina que ministrava.

Aulas públicas e eventos foram interrompidos e impedidos de ser realizados nas universidades federais de Grande Dourados e Fronteira do Sul. Ademais, por determinação da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte, a Universidade Federal de São João Del Rei foi notificada para que retirasse do sítio a nota assinada pela reitora da instituição em favor dos princípios democráticos e contra as violações de direitos ocorridas nas referidas eleições presidenciais daquele ano. Ainda nesta seara, porém sem verificação de mandado judicial para tais feitos, a Universidade Estadual do Rio de Janeiro e a Universidade do Estado da Bahia tiveram, respectivamente, faixas em homenagem à vereadora Marielle Franco e cartazes com suposto apoio a determinado candidato presidencial retiradas por policiais (Dodge, 2018, 3-4).

Os professores de direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, Batini e Mohallem (2018, 1), alertaram que o poder de polícia da Justiça Eleitoral reside em seu poder administrativo das eleições, além do autoridade de julgar e de legislar sobre a matéria. Como já mencionado, tal fato permitiu, sem qualquer provocação, a manifestação jurisdicional conferida na atuação policial. E, neste aspecto, ressaltou-se que as instituições de ensino superior não estariam imunes à tal fiscalização, porém, nos casos concretos supracitados, tais intervenções deveriam ter levado em consideração as garantias constitucionais essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito. Além disso, os pesquisadores apontaram que uma leitura literal do artigo 37 da Lei 9.504/1997 induz à inserção das universidades dentro de tal dispositivo, o que seria um equívoco.

Equiparar universidades a shoppings para fins do exercício do poder de polícia eleitoral é temerário. O espaço de liberdade constitucionalmente garantido às universidades nem de longe se assemelha aos outros exemplos da lei. [...] o ambiente da universidade tem peculiaridades, pois a discussão política e partidária é da essência dos ambientes universitários, onde, inclusive, nascem e aprimoram-se ideias, e formam-se lideranças. Imaginar que ambientes universitários possam ser esterilizados do debate eleitoral é uma aposta perdida. (Batini e Mohallem, 2018, 1)

A última eleição presidencial brasileira foi marcada por uma profunda polarização, que elevou questões importantes no debate político, como a contenção de *fake news* e os limites das liberdades democráticas. A repercussão de tais eventos gerou certo temor de que estivéssemos retomando um passado autoritário pautado no silenciamento da manifestação de pensamento e anulação do espírito militante. E, aqui, cabe destacar o importante papel das instituições de ensino superior em termos de pesquisa, identificação e produção reflexiva sobre as demandas da sociedade e sua instrumentalização política. O debate que elas promovem é fundamental ao exercício e manutenção de nossa estrutura que se propõe democrática.

### **A importância da desobediência civil como fortalecimento das instituições democráticas**

É notório como a observância das necessidades oriundas da realidade concreta é basilar no bom funcionamento do direito. Isso ocorre pois, para que haja um direcionamento justo e eficaz do nosso ordenamento jurídico, suas regulações, fundamentações e aplicações precisam estar atentas às demandas da sociedade amoldadas a seu tempo e espaço. O rol de vedações das propagandas eleitorais sofreu grandes alterações ao longo de sua constituição, majoritariamente reformuladas por nossos legisladores em resposta a tais demandas concretas.

Como já mencionado, a Justiça Eleitoral possui o poder de polícia para que os limites constantes na redação constitucional e eleitoral sejam respeitados. Não apenas o Poder Legislativo tem papel fundamental no diálogo com as demandas sociopolíticas, mas o próprio Judiciário também o tem em sua regulação, aplicação e controle. E, como se sabe, cabe ao Poder Executivo gerir, representar e exercer sua liberdade política dentro dos ditames impostos pela lei. Enquanto cidadãos, possuímos direitos, deveres e garantias fundamentais à participação democrática e, por meio de nossos direitos políticos, contribuímos com a condução dos rumos da sociedade.

Mas, gostaríamos de ponderar neste tópico que nem sempre as necessidades sociais e políticas insurgem de forma pacífica – levadas ao poder público como demanda ainda não regulada, e tendo sua solicitação por vias legais cabíveis. Por vezes, certas transformações e necessidades da sociedade implicam descumprimentos

de dispositivos legais ultrapassados ou equivocados quanto a sua interpretação, aplicabilidade e proximidade em relação ao bem comum. E, nesse aspecto, a desobediência civil deve ser analisada com cautela, pois pode ser um importante instrumento para o exercício democrático de questionamento de excessos da atuação pública e irregularidades contra a coletividade e suas necessidades.

Dentro de uma indagação acerca da violação da lei através do exercício de um direito moral, Ronald Dworkin (2011, 284) questionou quais os limitadores dos direitos particulares do cidadão e as possibilidades que a liberdade de expressão permite no direito norte-americano. O filósofo e jurista concebeu a liberdade enquanto princípio que, por essência, descreve direitos, ao passo que as finalidades são estabelecidas por políticas.

Compreendendo a liberdade de expressão como, além de um direito jurídico, também um direito moral contra o governo, Dworkin (2011, 294-5) ponderou sobre a desobediência civil em resposta à invasão equivocada da lei aos direitos do cidadão. Neste ponto, o filósofo não considerava a desobediência civil como direito de desobedecer a lei isoladamente, mas como um direito constante em outros direitos contra o governo – por exemplo, a liberdade de manifestação – que caracterizam-se pelo fato de que negar a dimensão de desobediência implicaria em anular a existência desses direitos em si.

Se tenho o direito de expressar minhas ideias sobre questões políticas, o governo erra ao considerar ilegal que eu assim proceda, mesmo que pense que sua ação é no interesse geral. Se, além disso, o governo torna meu ato ilegal, comete um novo erro ao acionar a lei contra mim. Meu direito contra o governo significa que é um erro da parte do governo impedir-me de falar. O governo não pode tornar correta essa obstrução do meu direito com base na primeira dessas premissas. (Dworkin, 2011, 295)

O jurista (2011, 302) finalizou com o subtítulo “Direitos e direito de infringir a lei” sua obra *Levando os direitos a sério*, e provocou questionando se a exigência de uma postura séria do Estado frente aos direitos dos cidadãos não possuiria alguma associação com o fato de haver uma seleção entre quais direitos são considerados e quais não.

Roosevelt Arraes<sup>8</sup> (2019, 136), em sua análise sobre a instabilidade da Liberal Democracia em John Rawls e Carl Schmitt, reforçou que não podemos tomar a resistência e a desobediência civil como negação da ordem política, mesmo que se estabeleçam contrárias à lei num primeiro momento. O professor (2019, 158) ressaltou que, para os filósofos, a legalidade não seria a única provedora de aferição do caráter de legitimidade da lei. Esta, aos olhos de Rawls, sustenta-se na decisão política responsável por conferir uma concepção de unidade ao povo. Já para o jusfilósofo alemão, a legitimidade da lei instaura-se na estruturação de uma sociedade bem-ordenada orientada por princípios razoáveis de justiça.

Para ambos, tal legalidade é norteada pela legitimidade material que vincula a conduta que afronta a lei e a legitimidade do ato que a repele.

Aquele que legitimamente não acata a lei está entre o dentro e o fora da legalidade do Estado de direito, entre a ordem jurídica e a anomia, a unidade e a dissolução, a segurança jurídica e o imponderável. Sua atuação impacta as instituições, (re)introduzindo a polêmica sobre o elemento constitutivo da unidade política ou da sociabilidade do povo. (Arraes, 2019, 158)

Ou seja, como podemos perceber, é possível que haja legitimidade em um ato de insurgência contra dispositivos legais. Tal ato, quando for o caso, evidencia questões importantes das condições políticas e sociais daquela comunidade. E, neste contexto, Rawls concebeu a desobediência civil – quando dirigida ao senso de justiça da maioria da sociedade, através de um ato político não violento e consciente de sua ilegalidade – como um recurso à legitimidade contra a legalidade para posicionar-se publicamente quanto a ilegitimidades, injustiças e opressões de consensos normativos postos (Arraes, 2019, 158).

Cabe destacar que, não estamos nos referindo a atos de cunho revolucionário que pretendem alterar a ordem jurídico-política instituída – como em atos próprios de períodos de anomia, característicos de regimes políticos autoritários, a exemplo do

---

8. Presidente do Instituto Mais Cidadania e professor de Direito Eleitoral e Hermenêutica Jurídica do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba).

golpe ditatorial de 1964. Este foi marcado por grandes restrições e suspensões de direitos políticos, e é considerado pelo professor José Afonso da Silva (2003, 86) o regime dos Atos Institucionais. A luta pela redemocratização foi marcada pela perseguição e silenciamento de professores, estudantes, intelectuais, críticos, artistas, jornalistas e quaisquer opositores ao regime ditatorial vigente que estava apoiado numa legislação opressiva. Este processo de normalização democrática visou retomar direitos políticos e proteger as liberdades individuais e coletivas que praticamente inexistiam.

A desobediência civil a que nos referimos apoia-se na concepção de Rawls, e ocorre em uma esfera de direitos democráticos já instituídos, mas que demandam proteção estatal e observância contínua da população para que as leis cumpram seu compromisso com a justiça, os direitos do cidadão e o Estado Democrático de Direito. Por isso Rawls (2008, 452), ao compreender a desobediência civil como um recurso legítimo à identificação de graves transgressões da justiça, entendia que ela só poderia ocorrer em democracias já estabelecidas, compostas por uma sociedade quase justa e em grande parte bem-ordenada, porém dotadas de menor intensidade de crise.

Portanto, concluímos que o papel exercido pelo poder de polícia da Justiça Eleitoral nas universidades, cunhado na interpretação jurisdicional de dispositivos legais da legislação infraconstitucional sobre propaganda eleitoral, fez com que toda manifestação dentro destes espaços em prol da democracia e do direito à liberdade de expressão se configurasse ato de desobediência civil por parte de funcionários, discentes e docentes destas instituições. Destacam-se principalmente os atos realizados de forma consciente em resposta às restrições impostas pela lei, como os casos mencionados de manifesto em defesa da democracia, notas de repúdio e fixação de faixas que evidenciavam o caráter antidemocrático de tais medidas.

A discussão sobre a importância das instituições de ensino superior quanto à significativa contribuição à formação de um pensamento crítico, fundamental à análise e ao exercício da democracia, bem como para configurar um espaço de debate político plural e rico, faz com que a inserção das universidades como bens públicos ou de uso comum ao direito eleitoral seja questionada.

Tal relevância e a proporção destes acontecimentos resultou na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548 com pedido de liminar, ajuizada pela então Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, objeto de análise do tópico subsequente.

### **A importância da ADPF 548 e seu impacto na preservação das liberdades políticas**

As circunstâncias narradas no contexto eleitoral de 2018, nas instituições de ensino superior, motivaram o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548 com pedido de liminar, por parte da Procuradoria Geral da República, em outubro do referido ano. Tal ação de controle concentrado de constitucionalidade mostrou sua importância nos argumentos apresentados pela então Procuradora Raquel Dodge, na decisão liminar proferida pela Ministra Relatora Cármen Lúcia e no parecer redigido pelo Instituto Mais Cidadania, na qualidade de *amicus curiae*. Diante disso, analisaremos tais posicionamentos que resultaram na decisão unânime do Supremo, que considerou procedente a ADPF.

A petição inicial da Procuradoria Geral da República estabeleceu como finalidade da ação o reparo de danos a preceitos fundamentais derivados de atos do Poder Público referentes às execuções e autorizações de busca e apreensão em instituições públicas e privadas de ensino superior; de proibição de acesso e interrupção de palestras, debates, aulas e eventos; e de inquirição de professores, alunos e outros cidadãos presentes em tais locais, dados por atos do Poder Público. Como cabimento da referida arguição, destacou-se a observância do princípio da subsidiariedade, que legitima tal instituto, como meio eficaz para evitar ou reparar a lesão aos direitos fundamentais de:

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. (Dodge, 2018, 5)

Quanto aos dispositivos 24<sup>o</sup> e 37 da Lei 9504/1997 – utilizado pelos juízos da Justiça Eleitoral como fundamento à atuação de seu poder de polícia nas universidades – a Procuradoria pontuou o posicionamento da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral sobre o fato de que tais vedações dirigem-se, em específico, às propagandas eleitorais, não afetando a liberdade de expressão e manifestação assegurada pela Constituição Federal.

Em citação ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, Dodge explanou sobre a defesa da autonomia e independência das instituições de ensino superior brasileiras, que para atuar se valem da liberdade de pensamento, expressão e manifestação pacífica. Retomando o pensamento rousseauiano sobre a importância da preservação da liberdade, para demonstrar sua relevância principiológica na manutenção do exercício cidadão dentro da configuração de um Estado Democrático de Direito, o ministro referenciou o julgamento da ADPF 130, em que o Tribunal reafirmou que “a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões” (Dodge, 2018, 6).

Quanto aos preceitos fundamentais violados, Dodge ressaltou que o Supremo já reconheceria os direitos e garantias individuais constantes no rol do artigo 5<sup>o</sup> de nossa Constituição Cidadã como preceitos a serem tutelados, assim como, na ADPF 187/DF, qualificou “os direitos de crítica, de protesto e de discordância decorrentes da livre manifestação do pensamento, assim como a liberdade de expressão” (Dodge, 2018, 7) como tal.

A Procuradora ainda mencionou a observância do artigo 206 da Constituição sobre os princípios norteadores da educação conferidos ao ensino, destacando os incisos II e III, referentes respectivamente à liberdade no processo de aprendizagem, ensino, pesquisa e manifestação de pensamento, arte e saber e à preservação de um ambiente plural “de ideias e de concepções pedagógicas” (Brasil, 1988). Neste bojo, Dodge atentou ao princípio da autonomia universitária, presente no dispositivo constitucional 207, em íntimo

---

9. Tal dispositivo refere-se à vedação de publicidade de qualquer espécie procedente de entidade de utilidade pública (inciso V), bem como de órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público (inciso II).

diálogo com as liberdades expressas no rol de direitos fundamentais do artigo 5º da Constituição.

Diante de tais apontamentos, além do pedido de nulidade dos atos judiciais e administrativos até aquele momento praticados e impugnados, bem como os subsequentes que usassem o artigo 24 da Lei das Eleições como pretexto para ações de controle em espaços acadêmicos de ensino superior, foi solicitada na arguição a concessão de medida cautelar para suspender os atos do Poder Público que determinavam ou promoviam nas instituições de ensino superior o ingresso de agentes públicos, “o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas e debates, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos” (Dodge, 2018, 9).

A medida cautelar foi deferida em caráter de urgência pelo Supremo Tribunal Federal no dia 28 de outubro de 2018. Em decisão liminar, a Ministra Relatora Cármen Lúcia destacou a importância das liberdades públicas para o processo eleitoral democrático. Nela, destacou a perfeita compatibilidade dos princípios da autonomia universitária com os da liberdade de manifestação de pensamento, de informação, de escolhas políticas e de ensino-aprendizagem, na estruturação de um Estado Democrático de Direito.

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. (Brasil, 2018, 8)

Diante disso, a Ministra ponderou sobre a invalidade e a inconstitucionalidade de exercícios interpretativos sobre uma norma jurídica que conflitem com os princípios supramencionados, ou que resultem na restrição ou impedimento de manifestação da liberdade. Para a relatora a observância principiológica constitucional dos direitos fundamentais deve orientar atos particulares e estatais para que tenham seu valor jurídico conferido e tutelado.

Ademais, a respeito das colocações da Ministra Cármen Lúcia, destacamos seus apontamentos sobre as vedações da propaganda eleitoral previstas no artigo 37 da Lei 9.504/97. A relatora

salientou que a finalidade da norma em questão é específica: “impedir o abuso do poder econômico e político e preservar a igualdade entre os candidatos no processo” (Brasil, 2018, 10). E, ainda, afirmou que o dispositivo resguarda aos cidadãos o livre acesso a informações, fundamental à formação de sua opinião, bem como ao seu processo decisório.

Liberdade de pensamento não é concessão do Estado. É direito fundamental do indivíduo que pode até mesmo contrapor ao Estado. Por isso não pode ser impedida, sob pena de substituir-se o indivíduo pelo ente estatal, o que se sabe bem onde vai dar. E onde vai dar não é o caminho do direito democrático, mas da ausência de direito e *déficit* democrático. (Brasil, 2018, 12)

Por fim, ressaltamos as ricas ponderações elaboradas no *amicus curiae* do Instituto Mais Cidadania que elevou o debate em seu parecer, através de apontamentos oriundos de estudos e reflexões realizadas nos grupos de pesquisa do curso de direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba), pertencentes às áreas do direito, filosofia do direito e teorias da justiça.

Tal parecer, além de cumprir seu papel de contribuição ao julgamento com informações à Corte, destaca-se precisamente por sua manifestação na presente ADPF 548, que em si já evidencia a importância da produção intelectual na pesquisa científica, tanto para garantir as liberdades políticas – dadas pelo exercício de sua autonomia e de sua liberdade de expressão e manifestação basilares à construção de um pensamento crítico –, como para o pleno exercício dos direitos políticos dos cidadãos e observância das instituições democráticas.

Em relação à referida peça, ela propôs apresentar os dois lados argumentativos deste debate, tanto em favor da inconstitucionalidade dos atos do Poder Público, como de sua possível constitucionalidade. Mas, os pontos elaborados pelo Instituto Mais Cidadania que gostaríamos de destacar referem-se às reflexões sobre a equidade das liberdades políticas no pensamento de jurídico-filosófico de Rawls, e a ponderação acerca da aplicação da proporcionalidade ao caso em tela, haja vista o conflito entre as liberdades políticas inseridas no contexto educacional e o dever de imparcialidade dos atos do Poder Público e “demais princípios eleitorais voltados à defesa da igualdade entre os candidatos” (Andrade *et al.*, 2020, 4).

Utilizando-se da teoria de Robert Alexy – que elaborou uma reflexão e proposta de resolução em casos de colisão de princípios pela aplicação da ponderação e proporcionalidade – os pesquisadores do Instituto conduziram seu argumento sobre a impossibilidade de restrição às liberdades básicas. De início, os pesquisadores frisaram que, mesmo diante da impossibilidade de plenitude na aplicação da proporcionalidade ao caso concreto<sup>10</sup>, o exercício teórico, aliado à similitude nos eventos geradores da arguição, seria suficiente para viabilizar uma ponderação genérica acerca da colisão de direitos fundamentais.

Os princípios elencados para análise foram os mesmos listados pela Procuradoria Geral da República como direitos fundamentais a serem tutelados pelo Estado, em contraposição aos “princípios da imparcialidade da administração pública, da lisura e igualdade no processo eleitoral” (Andrade *et al.*, 2020, 28) constantes nos artigos 24 e 37 da Lei das Eleições.

Quanto à *adequação*, o Instituto apresentou um argumento semelhante ao da Ministra Cármen Lúcia, no que tange às vedações constantes nos referidos artigos serem destinadas às propagandas políticas e, ainda, por possuírem uma finalidade específica de garantia de direitos e deveres na seara eleitoral direcionada a candidatos, partidos e coligações políticas. Isto posto, as práticas realizadas pelas universidades são de cunho acadêmico e, mesmo que versem sobre temáticas políticas, foram manifestadas de forma livre e gratuita pela comunidade discente e docente, evidenciando não apenas a ausência de ofensividade às normas que orientam o pleito eleitoral mas, também, denunciando uma grave violação de preceitos democráticos – como o da pluralidade de ideias e de liberdade de pensamento, basilares à produção de conhecimento, próprio da academia.

Direcionando-se ao fim de sua análise, o Instituto ponderou, pelo prisma da *necessidade*, sobre qual seria o meio menos lesivo em caso de indispensável supressão de um direito fundamental por outro. Para tanto, argumentou que:

---

10. Tal inaplicabilidade se deve ao fato de que na teoria de Robert Alexy a aplicação da proporcionalidade demanda a ponderação minuciosa dos atos.

para que a Universidade realize sua função constitucional e histórica de propiciar adequação formação, pode permitir atividades acadêmicas com o objetivo suscitar o debate político. [...] Naturalmente cada candidato terá mais apoiadores em determinado nicho, e a realização de debates políticos nesses âmbitos tendem a lhe ser favoráveis, e isso de forma alguma mitiga a lisura e a igualdade do processo eleitoral. (Andrade *et al.*, 2020, 29-30)

A conclusão quanto à *proporcionalidade estrita* se deu pelo entendimento de que os ganhos em dimensões democráticas são maiores quando é conferida eficácia plena aos princípios da liberdade de expressão, à autonomia universitária e ao pluralismo.

Por fim, torna-se fundamental destacar a reflexão apresentada pelo Instituto Mais Cidadania no subtítulo “Da indispensabilidade de tutelar liberdades fundamentais a partir de Teorias da Justiça” neste debate. Nele, ressaltamos o desenvolvimento do pensamento rawlsiano, elaborado por pesquisadores, em relação a proteção equitativa das liberdades políticas como fundamental à garantia das demais liberdades.

Compreendendo que as liberdades políticas são essenciais ao exercício dos direitos políticos dos cidadãos, Rawls pontuou que, para garantir a criação e manutenção de instituições básicas justas, o valor equitativo deve orientar tais liberdades. Estas, sob o manto da equidade, consideram as diferenças materiais existentes e as compensam ao tempo de sua valoração, visando o pleno exercício daquela liberdade.

O Instituto assinalou que a proteção das liberdades políticas pela equidade, para Rawls, possui duas intenções:

criar uma legislação justa, pois é legitimada pela participação democrática equitativa, e garantir que o processo eleitoral estabelecido na Constituição ocorra de modo a permitir a participação de todos ‘numa base de igualdade aproximada’. (Andrade *et al.*, 2020, 24)

Neste escopo, ratifica-se a importância da liberdade de expressão – e sua irrestrita atuação enquanto expressão política na ótica rawlsiana –, no que tange à proteção e manutenção do sistema democrático, uma vez que tal liberdade permite a transparência das

informações e a publicidade de graves problemas a serem enfrentados, contribuindo para realizar a justiça e a cooperação social.

Por unanimidade, no dia 15 de maio de 2020, o Supremo Tribunal Federal, em conformidade com a decisão em medida cautelar outrora proferida, determinou precedente a ADPF 548. Nela, a Ministra Relatora Cármen Lúcia declarou nulas as decisões impugnadas na referida arguição, e considerou inconstitucionais as interpretações dos dispositivos 24 e 37 da Lei das Eleições que reiterem as práticas de atos judiciais ou administrativos descritas do caso concreto na presente ação.

### **Considerações finais**

Esta exposição serviu-nos para demonstrar a importância da defesa e garantia de instituições democráticas, tanto por parte de nossos representantes políticos legisladores, dos responsáveis pelo controle jurisdicional, como do próprio povo que as compõem. Portanto, tais instituições podem surgir da própria sociedade – a exemplo da comunidade acadêmica –, no exercício de suas liberdades políticas, bem como dos espaços que nelas se realizam.

Neste prisma, podemos perceber que, no Brasil, dentro de um processo democrático eleitoral, a Justiça Eleitoral possui grande responsabilidade em manter a ordem e garantir um procedimento justo, paritário e plural. Porém, os excessos de poder e a restrição de direitos fundamentais ao exercício cidadão precisam ser observados com cautela.

E, a partir dos contextos fáticos que narramos sobre os espaços de promoção de pensamento crítico – instituições de ensino superior – e o poder de polícia exercido no período eleitoral de 2018, compreendemos a relevância de nossas instâncias jurisdicionais preservarem as liberdades políticas. Tais circunstâncias, como visto, provocaram a insurgência de atos de desobediência civil da comunidade acadêmica, compreendidos como instrumento de denúncia de práticas antidemocráticas, fundamental à manutenção de instituições democráticas.

Como resultado, o debate levado ao Supremo pela ADPF 548 é de grande impacto à matéria eleitoral e constitucional uma vez que estreitou o entendimento de que, para que as instituições democráticas sejam preservadas em um Estado Democrático de Direito,

não apenas os deveres devem ser observados, mas os direitos essenciais ao exercício da cidadania devem ser garantidos.

E, neste escopo, retomamos a importância da liberdade não apenas enquanto princípio, nem tão somente enquanto direito, mas como outrora defendido por Kant, enquanto aspecto fundamental à condução do indivíduo e da sociedade ao esclarecimento.

## Referências

- ANDRADE, L. G. *et al.* (2020). *Parecer do Instituto Mais Cidadania: Amicus Curiae* na ADPF 548. Curitiba: Instituto Mais Cidadania: Unicuritiba.
- ARRAES, R. (2019). *Consenso e conflito na liberal democracia: John Rawls e Carl Schmitt*. Tese (Doutorado em Filosofia) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.
- BATINI, S. (2015). *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- BATINI, S.; MOHALLEM, M. F. (2018). *Quais os limites para a fiscalização eleitoral nas universidades?* Disponível em: <https://glo.bo/3e6rM8W>. Acesso em: 15 maio 2020.
- BERNARDI, D. P. S. (2012). *Mais de cinco anos de vigência da Lei 11300/2006 no Brasil: valor jurídico da vedação da propaganda eleitoral afixada em locais (bens) públicos e marco de início de uma nova cultura no âmbito do direito eleitoral brasileiro*. Florianópolis: TRE-SC.
- BOBBIO, N. (2017). *Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra.
- BRASIL. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3d6KMmv>. Acesso em: 15 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Gráfica do Senado. Disponível em: <https://bit.ly/30ILLvi>. Acesso em: 15 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2N2cTZy>. Acesso em: 15 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (2015a). Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3htGMjf>. Acesso em: 15 maio 2020.

- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (2015b). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.451*. Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2Yzjik8>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (2018). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548*. Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2BewJxI>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (2020). *Decisão de Julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548*. Brasília, DF.
- CASTRO, E. R. (2018). *Curso de direito eleitoral*. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- DODGE, R. E. F. (2018). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com Pedido de Liminar nº 02/2018 – SGJ GAB/PGR*. Brasília, DF: Ministério Público Federal.
- DWORKIN, R. (2011). *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2018). *A raposa e o porco-espinho: justiça e valor*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- GOMES, J. J. (2020). *Direito eleitoral*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar.
- MOREIRA, A. B.; SIERRA, J. S. (2014). Propaganda eleitoral negativa nas eleições: limitações à liberdade de expressão dos candidatos e dos eleitores. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*, vol. 9, n. 2, p. 443-69.
- NOGUEIRA, P. R. (2018). *Agentes do Estado invadem universidades em todo o país às vésperas do 2º turno*. Disponível em: <https://bit.ly/2YET3Zt>. Acesso em: 16 maio 2020.
- RAWLS, J. (2008). *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões; Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- SARLET, I. W. (2018). Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação.
- SILVA, J. A. (2003). *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros.
- SOUZA, M. S. (2017). *Liberdade de expressão e propaganda eleitoral: o conflito entre o direito à imagem do candidato e o direito à informação do eleitor*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão.