



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 548

Arguente: Procuradora-Geral da República

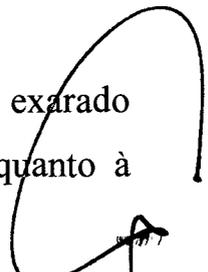
Arguidos: Juiz Eleitoral da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande e outros

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

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, 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 hígidez 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.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atenção ao despacho exarado pela Ministra Relatora no dia 19 de março de 2019, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.


André Luiz de Almeida Mendonça
Advogado-Geral da União

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Procuradora-Geral da República, tendo por objeto “*atos do Poder Público tendentes a executar ou autorizar buscas e apreensões, assim como proibir o ingresso e interrupção de aulas, palestras, debates ou atos congêneres e promover a inquirição de docentes, discentes e de outros cidadãos que estejam em local definido como universidade pública ou privada*” (fl. 02 da petição inicial).

De início, a requerente indica, como atos do Poder Público questionados na presente arguição, cinco decisões proferidas por juízes eleitorais de comarcas diversas, as quais teriam ordenado a busca e apreensão de materiais de propaganda eleitoral encontrados em universidades, bem como impedido a realização de eventos em instituições dessa natureza, sob o fundamento de que se trataria de atos partidários e de cunho eleitoral.

Nos termos da petição inicial (fl. 05), os atos sob invectiva teriam violado os seguintes preceitos fundamentais: “*liberdade de manifestação do pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e de reunião (art. 5º-IV, IX e XVI¹), ao ensino pautado na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e o pluralismo de ideias (art. 206-II e III²) e à autonomia didático-científica e administrativa das*

¹ “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;”

² “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

universidades (art. 207³) previstos na Constituição”.

A arguente afirma que as decisões judiciais impugnadas estariam fundamentadas nos artigos 24 e 37 da Lei nº 9.504/1997⁴, os quais vedam a realização de propaganda eleitoral em universidades públicas e privadas.

Ocorre que, segundo a autora, referidos dispositivos legais não poderiam justificar a prática de atos lesivos às garantias constitucionais de liberdade de expressão e de manifestação, as quais se traduziriam, no âmbito acadêmico, nas liberdades de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento.

Diante disso, a arguente pede a concessão de medida cautelar “(...) 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

(...)

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

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

³ “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.”

⁴ “Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

VIII - entidades beneficentes e religiosas;

IX - entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI - organizações da sociedade civil de interesse público.”

“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. (...)”

discente e a coleta irregular de depoimentos” (fl. 09 da petição inicial).

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

Distribuídos os autos, a Ministra Relatora CÁRMEN LÚCIA deferiu a medida cautelar pleiteada pela Procuradora-Geral da República, nos seguintes termos:

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

Após o referendo da cautelar pelo Plenário dessa Suprema Corte⁵, a Ministra Relatora CÁRMEN LÚCIA, nos termos do rito previsto pelo artigo 6º da Lei nº 9.882/1999, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da

⁵ Julgamento realizado em 31 de outubro de 2018. Acórdão pendente de publicação.

República.

Em atendimento à solicitação, o Juiz da 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande/PB prestou esclarecimentos a respeito do ato impugnado que fora proferido por esse órgão jurisdicional. Segundo o requerido, trata-se de decisão judicial embasada em provas de que três professores da Universidade Federal de Campina Grande/UFCG estariam fazendo propaganda eleitoral favorável a um dos candidatos à Presidência da República no último certame. Além da gravação de áudio que comprovaria a prática desse ilícito, mencionou a colheita de depoimentos que confirmariam a distribuição de panfletos dentro das salas de aula da UFCG.

Nas palavras do requerido, *“ante a gravidade do fato relatado e, com fundamento no exercício do Poder de Polícia, para evitar práticas nocivas e comprometedoras da higidez do processo eleitoral, tudo com o intuito de manter a igualdade de oportunidades entre os concorrentes, além de assegurar o cumprimento de outros princípios de igual importância, foi concedida a medida cautelar de busca e apreensão para obstar a reiterada conduta de violação à legislação eleitoral na referida instituição, situação que se repetia cotidianamente nos dias anteriores à medida restritiva”* (fl. 03 do documento eletrônico nº 155).

Por sua vez, o Juiz da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul encaminhou a cópia da decisão judicial impugnada na presente arguição, a qual fora motivada pela organização de evento revestido, a seu ver, de claro viés político-eleitoral pelo Diretório Central de Estudantes da Universidade Federal Fronteira do Sul/UFFS. Referido evento, denominado de Assembleia Geral Extraordinária contra o fascismo, a ditadura e o fim da educação pública,

encontraria óbice no artigo 39, §§ 4º e 5º da Lei 9.504/1997⁶.

A Juíza da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte/MG esclareceu que a decisão judicial prolatada por esse órgão teria decorrido de denúncia anônima no sentido de que “*a Reitoria da UFSJ infringiu o artigo 24 da Lei 9504/1997 ao soltar nota pública em repúdio ao candidato Bolsonaro*” (fl. 02 do documento eletrônico nº 164). Na oportunidade, entendeu-se que referida nota teria ultrapassado o plano da liberdade de expressão e vulnerado a igualdade de oportunidades entre os candidatos, razão pela qual fora determinada a retirada da propaganda do sítio eletrônico da universidade pública.

De seu turno, a Juíza da 199ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro informou que, após denúncias acerca da prática de propaganda eleitoral irregular nas dependências da Universidade Federal Fluminense/UFF, referido órgão determinara a apreensão de material de propaganda. Acrescentou que, durante a diligência realizada para apreender o material irregular, “*os fiscais não ingressaram em qualquer sala de aula para averiguação de conteúdo didático de aulas, palestras, reuniões, assembleias e/ou debates, tampouco houve interrupção, proibição ou qualquer tipo de censura*” (fl. 02 do documento eletrônico nº 169).

O Juiz da 18ª Zona Eleitoral de Mato Grosso do Sul não apresentou as informações solicitadas no prazo assinado pela Ministra Relatora, conforme certificado pela Seção de Processos do Controle Concentrado e Reclamações

⁶ “Art. 39. (...)”

§ 4º A realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas são permitidas no horário compreendido entre as 8 (oito) e as 24 (vinte e quatro) horas, com exceção do comício de encerramento da campanha, que poderá ser prorrogado por mais 2 (duas) horas.

§ 5º Constituem crimes, no dia da eleição, puníveis com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIR:

I - o uso de alto-falantes e amplificadores de som ou a promoção de comício ou carreata;

II - a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna;

III - a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos.

IV - a publicação de novos conteúdos ou o impulsionamento de conteúdos nas aplicações de internet de que trata o art. 57-B desta Lei, podendo ser mantidos em funcionamento as aplicações e os conteúdos publicados anteriormente.”

desse Supremo Tribunal Federal.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINARES

II.1 – Da ausência de indicação adequada dos atos do Poder Público questionados

Nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.882/1999⁷, a arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de “*ato do Poder Público*”.

Em consonância com referida norma legal, essa Suprema Corte, por ocasião do julgamento da Questão de Ordem suscitada na ADPF nº 1⁸, firmou o entendimento de que “*o objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser ‘ato do Poder Público’ federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não*”. Por sua vez, o artigo 3º, inciso II, da Lei nº 9.882/1999⁹ dispõe que a petição inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental deve conter “*a indicação do ato questionado*”.

Na espécie, todavia, a arguente não se desincumbiu adequadamente do ônus de indicar os atos do Poder Público que, em seu entender, haveriam violado preceitos fundamentais.

Com efeito, a autora inicia seu arrazoado afirmando que pretende

⁷ “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.”

⁸ ADPF nº 1 QO, Relator: Ministro NÉRI DA SILVEIRA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/02/2000, Publicação em 07/11/2003.

⁹ “Art. 3º A petição inicial deverá conter:

(...)

II - a indicação do ato questionado;”

impugnar determinados atos do Poder Público, os quais são identificados na sequência:

Esta ação objetiva 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.

Eis o teor dos atos impugnados:

- Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e Associação de Docentes da UFCG (ADUFCG)

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

- Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD

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

- Universidade Federal Fronteira do Sul – UFFS

O Juiz Eleitoral da 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul, em razão de pedido de providências proposto pelo Ministério Público Eleitoral em face da Universidade Federal Fronteira Sul – UFFS, impediu a realização do evento político denominado “Assembleia Geral 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. (Fls. 02/03 da petição inicial).

Mais à frente, entretanto, a própria arguente deixa claro, de maneira contraditória, que a presente arguição não tem por objeto determinadas decisões judiciais ou administrativas, mas, sim, *“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”*. Confira-se, a esse respeito, o teor dos pedidos veiculados na inicial (fls. 09/10; grifou-se):

Pede-se, portanto, 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.

V – PEDIDO

Requer, ao final, que se declare a **nullidade 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.

Destarte, a autora questiona a validade de um conjunto indeterminado de atos, inclusive daqueles eventualmente praticados por autoridades que sequer figuram como arguidas ou interessadas na presente ação.

Não obstante tenha citado, exemplificativamente, algumas decisões judiciais no corpo da petição inicial, certo é que a requerente não identificou, de forma precisa e delimitada, os atos do Poder Público que pretendia impugnar por meio desta arguição.

Em consonância com a jurisprudência dessa Corte Suprema, o vício processual ora destacado obsta o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, por inépcia da petição inicial. Veja-se:

(...) Feita essa necessária anotação, passo a examinar os pressupostos de cabimento da presente arguição. Fazendo-o, deparei-me com um obstáculo ao seu conhecimento: **a argüente não indicou, de forma precisa e delimitada, quais os atos que estariam sendo aqui questionados. Limitou-se a dizer "que os atos oficiais (...) que estão sendo impugnados nesta arguição são todos aqueles que, estribados ou não na Portaria nº 343, de 04 de maio de 2000, que regula os registros das entidades sindicais no âmbito daquele órgão, não se cingem à exclusiva verificação da observância do princípio constitucional da unicidade sindical (...)"** (fls. 213). Mais: afirmou que o objeto da presente arguição seria todos os atos **"diuturnamente praticados pela Autoridade e que enveredam pelo campo do registro das pessoas jurídicas, normatizados pela Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e que dela mesma desbordam, para cair na esfera do puro arbítrio"** (fls. 214).

4. Nesse fluxo de idéias, omitindo-se a argüente de indicar, de maneira precisa, os atos do Poder Público que estariam sendo impugnados nesta arguição, é de se reconhecer a inépcia da petição inicial (inciso II do art. 3º da Lei nº 9.882/99). Como bem pontuou o Ministério Público Federal (fls. 273):

"(...) a mera afirmação genérica de hipóteses de atos do Ministério do Trabalho e Emprego, sem os determinar de forma precisa, não é o bastante para a verificação do que poderá ou não ser impugnado e nem seria cabível admitir-se o contrário, diante da possibilidade de infringir-se o princípio da segurança jurídica, norteador de todo o sistema constitucional moderno."

5. Sem destoar desse ponto de vista, assim se manifestou o Advogado-Geral da União (fls. 260):

"(...) ao deixar de individualizar, de apontar expressamente quais são os atos lesivos ou ameaçadores de preceito fundamental, fazendo-o apenas de forma genérica, inviabiliza não apenas a sua identificação para a defesa, mas também a própria aplicação dos efeitos do art. 10 da Lei nº 9.882, de 1999, (fixação de condições e o modo de interpretação), na medida em que esse Supremo Tribunal Federal sequer conhece o conteúdo dos atos tidos como impugnados. (...)"

Presente esta ampla moldura, nego seguimento à arguição (§ 1º do art. 21 do RI/STF).

(ADPF nº 55, Relator: Ministro CARLOS BRITTO, Decisão Monocrática, Julgamento em 23/08/2007, Publicação 30/08/2007; grifou-se).

Assim, diante da ausência de indicação adequada do respectivo objeto, a presente arguição não pode ser conhecida.

II.II – Da falta de comprovação de controvérsia judicial relevante

Ademais, a apreciação do pedido da arguente encontra óbice no artigo 3º, inciso V, da Lei nº 9.882/1999, que exige, como condição para o conhecimento de arguição de caráter incidental, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre os preceitos fundamentais supostamente violados. Confira-se:

Art. 3º A petição inicial deverá conter:

I - a indicação do preceito fundamental que se considera violado;

II - a indicação do ato questionado;

III - a prova da violação do preceito fundamental;

IV - o pedido, com suas especificações;

V - se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado. (Grifou-se).

Na espécie, a autora pretende que essa Suprema Corte estabeleça restrições ao âmbito de incidência dos artigos 24 e 37 da Lei nº 9.504/1997, de modo a afastar as universidades dos conceitos de bens de uso comum e de entidades de utilidade pública, que recebam recursos públicos ou que prestem serviços públicos, previstos nesses dispositivos, os quais teriam fundamentado a

prolação das decisões judiciais hostilizadas.

Nota-se, entretanto, que a arguente não se desincumbiu do ônus de demonstrar a existência de controvérsia judicial relevante acerca da aplicação dos preceitos fundamentais tidos por violados. De fato, a Procuradora-Geral da República se limitou a mencionar, na petição inicial, alguns poucos julgados da Justiça Eleitoral que, em uníssono, reconheceram a possibilidade de incidência dos artigos 24 e 37 da Lei nº 9.504/1997 aos fatos ocorridos no âmbito das universidades públicas ou privadas.

Tais decisões são insuficientes, portanto, para a necessária caracterização da existência de dissídio judicial acerca dos preceitos suscitados como parâmetros de controle, o que inviabiliza o conhecimento da presente arguição. Nesse sentido, confira-se:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE – INOBSERVÂNCIA – INVIABILIDADE DE REFERIDA AÇÃO CONSTITUCIONAL – DOUTRINA – PRECEDENTES – POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO – CONSEQUENTE Oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF – PRECEDENTE – O SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA “RES JUDICATA” – RELAÇÕES ENTRE A COISA JULGADA MATERIAL E A CONSTITUIÇÃO – RESPEITO PELA AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL, MESMO QUANDO A DECISÃO TENHA SIDO PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADPF: AÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NÃO DISPÕE DE FUNÇÃO RESCISÓRIA – **EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE CARACTERIZADA POR JULGAMENTOS CONFLITANTES DE ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS DIVERSOS: PRESSUPOSTO NECESSÁRIO E ESSENCIAL AO VÁLIDO AJUIZAMENTO DA ADPF – AUSÊNCIA, NO CASO, DE QUALQUER ESTADO DE INCERTEZA OU DE INSEGURANÇA NO PLANO JURÍDICO, NOTADAMENTE PORQUE JÁ DIRIMIDO O DISSENSO INTERPRETATIVO PELO STF – FORMULAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA SÚMULA 652/STF – DOUTRINA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.**

(ADPF nº 249 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/08/2014, Publicação em

01/09/2014; grifou-se).

Por essa razão adicional, a presente arguição não merece conhecimento.

II.III – Da ofensa ao princípio da subsidiariedade

Ressalte-se, outrossim, que o ajuizamento da presente arguição desrespeitou o princípio da subsidiariedade, previsto pelo artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, *in verbis*:

Art. 4º (...)

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Ao interpretar referido dispositivo de lei, essa Corte Suprema concluiu que a arguição de descumprimento somente é cabível no caso de não existir outro meio processual apto a sanar, de forma efetiva, suposta lesão a preceito fundamental. Veja-se:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) - AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL - PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) - EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS - INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - **O ajuizamento da ação constitucional de argüição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado.** Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir - impedindo, desse modo, o acesso imediato à argüição de descumprimento de preceito fundamental

- revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional. - A norma inscrita no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99 - que consagra o postulado da subsidiariedade - estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, **pressuposto negativo de admissibilidade** da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à observância de um **inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado.**

(ADPF nº 17 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/06/2002, Publicação em 14/02/2003; grifou-se).

Em sede doutrinária¹⁰, há intenso debate acerca da aplicação prática desse postulado, que possui relevância na fixação das hipóteses de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No cerne da questão, discute-se o conteúdo e a dimensão da expressão “*qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

A fim de analisar, por essa vertente, o cabimento da presente arguição, cumpre examinar se a eventual lesão a preceitos fundamentais supostamente causada pelos atos impugnados poderia ser solucionada por outro meio igualmente eficaz.

Como visto, a pretexto de questionar determinadas decisões judiciais embasadas nos artigos 24 e 37 da Lei nº 9.504/1997, a arguente se insurge contra a possibilidade de incidência de tais dispositivos legais no âmbito universitário, diante da prevalência, em tais ambientes, dos princípios da liberdade de expressão e da autonomia universitária. Vejam-se, a propósito, os seguintes trechos da petição inicial (fls. 05/06 e 09/10; grifou-se):

No presente caso, há ressaltar, apontam-se inúmeros atos que, a

¹⁰ A propósito, confira-se: BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 273-278.

pretexto de observar o quanto determina o artigo 37 da Lei 9507/1997, ocasionaram ou efetivaram diretamente buscas e apreensões em universidades públicas e privadas

Certo é, porém, como reconheceu a Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, que

a legislação eleitoral veda a realização de propaganda em universidades públicas (art. 24 da Lei 9.504/1997) e privadas (art. 37 da Lei 9.504/1997), mas a vedação dirige-se à propaganda eleitoral e não alcança, por certo, a liberdade de manifestação e de expressão, preceitos tão caros à democracia, assegurados pela Constituição Cidadã de 1988.

A atuação do poder de polícia - que compete única e exclusivamente à Justiça Eleitoral - há de se fazer com respeito aos princípios regentes do Estado Democrático de Direito.

(...)

Tais atos restaram praticados pretextando o cumprimento do artigo 37 da Lei 9504/97 (...)

Os atos, contudo - aí também abrangidas as decisões judiciais que os autorizaram-, abstrairam desenganadamente os limites de fiscalização de lisura do processo eleitoral e afrontaram os preceitos fundamentais já mencionados, por abstrai-los.

(...)

V – PEDIDO

Requer, ao final, 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.

Como se nota, a autora pretende, na verdade, que essa Suprema Corte declare a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 24 e 37 da Lei nº 9.504/1997, de modo a afastar sua incidência em relação ao ambiente universitário. Trata-se, portanto, de pleito insuscetível de apreciação em sede de ADPF, uma vez que a via adequada para o questionamento da validade de normas legais federais editadas sob a égide da Carta de 1988 corresponde à ADI, nos

termos do artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Lei Maior, *in verbis*:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Na mesma linha, confira-se a jurisprudência dessa Suprema Corte:

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO DE NORMA POR MEIO DE ADI. AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE. **LEI ESTADUAL Nº 18.802/2010. AUSÊNCIA DE CARÁTER DE REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS. INADEQUAÇÃO DA ADPF. 1. O requisito da subsidiariedade coloca-se como óbice ao processamento da ADPF, pois é possível a utilização de ADI como veículo processual com aptidão para conferir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos da norma impugnada.** Precedentes. 2. A norma impugnada não possui caráter de revisão geral anual de vencimentos dos servidores, logo, a procedência da arguição, sob o fundamento da isonomia, consubstanciaria verdadeiro privilégio em relação à autora. 3. Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se nega seguimento. (ADPF nº 241 AgR, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 23/11/2018, Publicação em 14/12/2018; grifou-se).

De qualquer modo, o descumprimento do princípio da subsidiariedade restaria caracterizado ainda que se considerasse o presente feito como uma arguição incidental voltada a impugnar as decisões judiciais mencionadas na petição inicial.

Isso porque esse Supremo Tribunal Federal tem rechaçado a utilização da ADPF como espécie de sucedâneo recursal ou de recurso último contra decisões judiciais, entendimento ilustrado nos seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO ELEITORAL. DECISÕES JUDICIAIS. COLIGAÇÕES. AUTONOMIA E CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS

POLÍTICOS. INAFSTABILIDADE JURISDIONAL. LEI 9.504/1997. LEI 9.096/1995. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MEIO CAPAZ DE SANAR A CONTROVÉRSIA DE FORMA GERAL, IMEDIATA E EFICAZ. 1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, em sua modalidade incidental, possui seu interesse processual correlato às ações eleitorais ajuizadas. **2. Tendo em vista os objetos serem pronunciamentos judiciais submetidos regularmente ao sistema recursal eleitoral, constata-se que esta ADPF foi funcionalizada pela parte Agravante como verdadeiro sucedâneo recursal. Precedentes.** 3. **O requisito da subsidiariedade coloca-se como óbice ao processamento da ADPF, pois é possível a utilização de ADI ou ADC como veículo processual com aptidão para conferir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos da Lei 9.096/95. Precedentes.** 4. Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se nega seguimento.

(ADPF nº 266 AgR, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12/05/2017, Publicação em 23/05/2017; grifou-se);

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. UTILIZAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA MUNICIPAL. COBRANÇA MENSAL DE VALOR PELO USO. LEI N. 3.242/2002 E DECRETO N. 2.342/2002 DO MUNICÍPIO DE IGREJINHA/RS. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. INOBSERVÂNCIA. INTERESSE SINGULAR DE EMPRESA ASSOCIADA À ARGUENTE. INEXISTÊNCIA DE DANO DE DIFÍCIL REPARAÇÃO À ORDEM JURÍDICA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. A improcedência de ação judicial, pela qual empresa concessionária busca impedir a cobrança pelo uso de área municipal na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, não autoriza a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Impossibilidade de utilização dessa ação como espécie de ação rescisória preventiva ou de recurso inominado com efeito suspensivo, alheio à relação processual originária. 2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(ADPF nº 176 AgR, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/11/2014, Publicação em 01/12/2014).

Fica claro, destarte, que a ordem constitucional em vigor contempla outros instrumentos judiciais aptos a sanar, com a efetividade necessária, a suposta ofensa aos preceitos fundamentais apontados na petição inicial, o que inviabiliza o conhecimento desta arguição.

III – DO MÉRITO

Conforme relatado, a arguente postula a declaração da nulidade de todo e qualquer ato que, “(...) *a pretexto de cumprimento do artigo 24 da Lei 9.504/97, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas e debates, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos*” (fl. 10 da petição inicial).

Sobre o tema, cumpre notar que a mencionada Lei nº 9.504/1997 disciplina a propaganda eleitoral, distinguindo entre as ações lícitas e as ilícitas nesse campo publicitário, que tem por objetivo primordial permitir que os partidos políticos e candidatos divulguem suas propostas aos eleitores.

O princípio da legalidade corresponde a um dos pilares essenciais à lisura e à regularidade das eleições (artigo 16 da Constituição¹¹). Nessa linha, tanto a definição de propaganda eleitoral, como as condutas proibidas durante o certame devem estar legalmente previstas. Em decorrência disso, os atos concernentes à realização dessa modalidade de propaganda sujeitam-se ao controle judicial, cujo exercício compete à Justiça Eleitoral.

De outro lado, o princípio da liberdade de expressão se apresenta, no que diz respeito à propaganda eleitoral, de forma dúplice: em seu âmbito positivo, garante aos candidatos e partidos o exercício do direito à publicidade, bem como assegura o direito à informação aos eleitores; já em seu aspecto negativo, veda a prática de condutas inadequadas ao pleito eleitoral, de modo a assegurar a isonomia entre os concorrentes.

Nesse contexto de proteção da legitimidade democrática do processo

¹¹ “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

eleitoral, a ordem jurídica em vigor estabelece restrições substanciais à realização de propaganda durante esse período específico. Dentre as diversas limitações estabelecidas pela legislação eleitoral, merecem destaque, para o caso em análise, aquelas constantes dos artigos 24 e 37 da Lei nº 9.504/1997, *in verbis*:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

VIII - entidades beneficentes e religiosas;

IX - entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

(...)

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

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

§ 2º Não é permitida a veiculação de material de propaganda eleitoral em bens públicos ou particulares, exceto de:

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

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

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

§ 4º Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada.

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

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

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

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

As restrições impostas pelas normas transcritas conferem concretude ao direito à realização de propaganda eleitoral pelos candidatos e respectivos apoiadores, estabelecendo as balizas necessárias para que seu desempenho não desequilibre a disputa.

A exteriorização das preferências eleitorais de cada cidadão possui condicionantes relacionadas não apenas à forma da propaganda, como também aos locais em que tais manifestações político-partidárias podem ocorrer legalmente.¹²

Os limites geográficos fixados pela Lei nº 9.504/1997 alcançam bens públicos e particulares. Referido diploma normativo é especialmente restritivo

¹² Há, por certo, outras limitações veiculadas pela legislação eleitoral, a exemplo da restrição temporal constante do artigo 36 da própria Lei nº 9.504/1997, em cujos termos “a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição”.

quanto aos denominados bens de uso comum, em que se incluem “*cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada*”, nos termos da definição exposta em seu artigo 37, *caput* e § 4º.

A interpretação conferida, em sede doutrinária, aos dispositivos legais em exame é no sentido de que tais preceitos vedam qualquer espécie de propaganda eleitoral no interior de prédios e órgãos públicos, bem como nos bens de uso comum ou de acesso geral à população. Confirma-se, a propósito, o entendimento de Walber de Moura Agra e Carlos Mario da Silva Velloso¹³:

A legislação veda a possibilidade de qualquer tipo de publicidade em bens de uso comum e naqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada (art. 37, § 4º, da Lei nº 9.504/97). **Qualquer tipo de propaganda eleitoral, não importando a forma ou intensidade como ela é veiculada, nesses bens, é expressamente proibida.**

De modo semelhante, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou-se pela inviabilidade da realização de propaganda eleitoral em bens públicos e de uso comum, consoante se depreende dos seguintes precedentes:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL IMPRESSO DE CAMPANHA EM BENS PÚBLICOS OU DE USO COMUM. RODOVIÁRIA. PROIBIÇÃO. ART. 37 DA LEI Nº 9.504/97. NEGADO PROVIMENTO.

1. A distribuição de panfletos com propaganda eleitoral em bens públicos ou de uso comum configura publicidade irregular, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.504/97. Precedentes.

2. Recurso a que se nega provimento.

(TSE, REspe nº 760572, Relatora: Ministra Luciana Lóssio, Redator para o Acórdão: Ministro DIAS TOFFOLI, Julgamento em 09/09/2015, Publicação em 24/11/2015);

¹³AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mario da Silva. Propaganda eleitoral e sua incidência. **Estudos Eleitorais**, Volume 5, Número 1, jan./abr. 2010, p. 41; grifou-se.

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. BEM PÚBLICO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE ENTRE O ACÓRDÃO FULMINADO E OS PRECEDENTES TIDOS COMO PARADIGMAS. MÉRITO. DIVULGAÇÃO DE PROMESSAS DE CAMPANHA EM ESCOLA PÚBLICA. PROPAGANDA IRREGULAR. CARACTERIZADA. MULTA FIXADA ACIMA DO MÍNIMO LEGAL. REINCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO.

1. A divulgação de promessas de campanha em escolas públicas consubstancia exercício irregular de propaganda eleitoral, em flagrante ultraje ao art. 37 da Lei das Eleições.

2. No *decisum* monocrático, ora agravado, o TRE/RJ, ao analisar o acervo fático-probatório dos autos, entendeu que o ora Recorrente utilizou-se de bem público para divulgar promessas de campanha ao discursar para um grupo expressivo de alunos no campus da Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC) de Marechal Hermes, caracterizando-se, assim, a propaganda eleitoral irregular.

(...) 6. Agravo regimental desprovido.

(TSE, AI nº 381580, Relator: Ministro LUIZ FUX, Julgamento em 21/05/2015, Publicação em 06/08/2015).¹⁴

Como se nota, a Lei nº 9.504/1997 proíbe, de forma ampla, qualquer espécie de propaganda eleitoral dentro das universidades públicas e privadas. Semelhante conclusão é extraída, com clareza, da vedação legal à publicidade em qualquer bem de acesso público ou uso comum, tais como as instituições públicas e privadas de ensino superior¹⁵.

¹⁴ No mesmo sentido: “RECURSO ESPECIAL. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. DISTRIBUIÇÃO DE PANFLETOS NO INTERIOR DE ESCOLA PÚBLICA. HORÁRIO ESCOLAR. IMPOSSIBILIDADE. ART. 37, § 1º, DA LEI Nº 9.504/97. PENA DE MULTA. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO-OCORRÊNCIA. A distribuição de propaganda eleitoral em escola pública, por meio de distribuição de panfletos, viola o art. 37, § 1º, da Lei nº 9.504/97. Precedente. Não há cerceamento de defesa, pela negativa de realização de diligência, se o que intenta a parte comprovar não tem o condão de afastar a irregularidade praticada. O fato de outros candidatos incorrerem na mesma prática não torna lícita a realização da propaganda eleitoral em bem público. Recurso especial desprovido”. (TSE, REspe nº 25682, Relator: Ministro Gerardo Rossi, Julgamento em 14/08/2007, Publicação em 14/09/2007; grifou-se);

“PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. DISTRIBUIÇÃO DE FOLHETOS EM ESCOLA PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. PRÉVIO CONHECIMENTO CONFIRMADO PELA CERTEZA DA AUTORIA DO ATO VEDADO. ARTS. 14 E 72, PARÁGRAFO ÚNICO, DA RESOLUÇÃO-TSE Nº 21.610. Agravo Regimental a que se nega provimento.” (TSE, AG nº 5348, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Julgamento em 09/12/2004, Publicação em 01/04/2005; grifou-se).

¹⁵ A esse respeito, confira-se o seguinte trecho do acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais no julgamento do Recurso Eleitoral nº 3.579: “O JUIZ WELITON MILITÃO – (...) In casu, não há inconstitucionalidade da Lei nº 9.504/97 ao proibir a propaganda eleitoral irregular, inclusive em interiores de

Sobre esse ponto específico, o Tribunal Superior Eleitoral também respalda o entendimento de que os campos universitários estão englobados nos limites geográficos impostos pela Lei nº 9.504/1997, sendo, portanto, irregular qualquer espécie de propaganda eleitoral dentro dessas instituições. Nessa linha, veja-se a ementa do acórdão proferido por aquela Corte no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 35.021:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. PREFEITO E VEREADOR. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. DISTRIBUIÇÃO DE PROPAGANDA IMPRESSA. SANTINHOS. ESCOLA PÚBLICA. PROIBIÇÃO. ART. 37 DA LEI Nº 9.504/97. MULTA.

PROVIMENTO.

1) A distribuição de santinhos em escola pública configura propaganda eleitoral irregular, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.504/97.

2) Recurso especial provido.

(TSE, REspe nº 35021, Relator: Ministro João Otávio de Noronha, Redator para o Acórdão: Ministro DIAS TOFFOLI, Julgamento em 03/03/2015, Publicação em 28/04/2015).

O Ministro DIAS TOFFOLI, responsável por redigir o acórdão prolatado em tal ocasião, mencionou especificamente as faculdades como espaços em que a distribuição de propaganda eleitoral impressa é vedada. Confira-se:

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): A verdade é que a maioria dos candidatos cumpre a não distribuição de santinhos em locais públicos. A prevalecer a posição de Vossa Excelência, a partir das próximas eleições, todos os locais públicos terão paqueiros entrando nas escolas públicas e distribuindo santinhos. As faculdades, as escolas públicas serão invadidas.

Em síntese, todos os elementos normativos, doutrinários e

Universidades Federais, posto a lei deve ser observada por todos os órgãos. A autonomia didático-administrativa prevista na Constituição não pode ser invocada para afastar ilícitos/delitos previstos em lei infraconstitucional, neste caso, a Lei nº 9.504/97, pois, naquele caso, a autonomia se presta a sustentar a organização e a liberdade acadêmicas das Universidades.

O art. 37 da Lei nº 9.504/97 tem aplicação em todo o território brasileiro, devendo todos observá-lo quer seja em bem particular, quer seja em bem público, principalmente. (...) Não restam dúvidas de que é proibida a promoção de propaganda eleitoral em Universidades Federais, pois o art. 37 não abre exceção para tal. Os bens públicos nos quais a propaganda é permitida estão elencados na lei e são numerus clausus, não comportam interpretação extensiva". (TRE/MG, Recurso Eleitoral nº 3.579, Relator: Juiz Weliton Militão, Julgamento em 02/05/2005, Publicação em 25/08/2005).

jurisprudenciais coligidos acima conduzem à constatação de que é vedada toda e qualquer forma de propaganda eleitoral no interior de universidades públicas e privadas.

Nesse sentido, ressalte-se que a universidade deve sim ser reconhecida como um espaço de livre debate de ideias, mas sem a prevalência de corrente de pensamento específica, e que, eventualmente, essa parcialidade possa interferir no processo eleitoral de forma ilegal.

Resta examinar, então, o alcance da definição de propaganda eleitoral, de forma a viabilizar a identificação das espécies de manifestações político-partidárias admissíveis no ambiente universitário durante o período eleitoral. Sobre o assunto, Walber de Moura Agra e Carlos Mario da Silva Velloso aduzem o seguinte:

Essa tarefa configura-se um tanto complexa pela dificuldade de se definir precisamente o conceito de propaganda eleitoral. Djalma Pinto afirma que seu conceito deve compreender todo o mecanismo de divulgação de um candidato destinado a convencer o eleitor a sufragar seu nome no dia da votação, podendo ser feita pelo candidato ou pelo partido. Ajuda a delimitar seu conceito o critério temporal, já que antecede a períodos não eleitorais, e o critério teleológico, pois ambiciona conquistar o voto dos eleitores para o candidato que a veicula. Por meio do conteúdo da propaganda eleitoral, os participantes do pleito buscam conquistar o apoio dos cidadãos, tentando convencê-los de que as propostas defendidas são as melhores para a sociedade, utilizando-se muitas vezes de argumentos capciosos.

Ela pode ser direta, quando expressamente menciona a finalidade eleitoral, inclusive designando o cargo pleiteado; ou dissimulada, quando não há menção clara à disputa eleitoral, mas faz-se apologia às qualidades do pretenso candidato. Ressalve-se que a jurisprudência dominante entende que a mera divulgação do nome do cidadão com o trabalho por ele realizado em prol de determinado setor da sociedade, sem nenhum tipo de referência a candidatura ou eleições, não caracteriza propaganda eleitoral antecipada nem torna passível a aplicação de multa¹⁶.

¹⁶ AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mario da Silva. Propaganda eleitoral e sua incidência. **Estudos Eleitorais**, Volume 5, Número 1, jan./abr. 2010, p. 38/39.

No âmbito jurisprudencial, o Tribunal Superior Eleitoral sedimentou seu entendimento no sentido de que “a propaganda eleitoral configura-se quando se leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, a ação política ou as razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública”¹⁷.

Diante das dificuldades observadas em seu delineamento abstrato, a subsunção de atos concretos nesse conceito deve ser analisada caso a caso, de modo a afastar sua incidência sobre determinadas condutas que não se caracterizem como publicidade eleitoral. São exemplo disso os atos de mera promoção pessoal ou que se revistam de propósito informativo¹⁸; bem como a simples divulgação de ideias, sem clara relação com determinado candidato.

De outro lado, o Tribunal Superior Eleitoral já definiu que a distribuição de panfletos¹⁹, bem como a divulgação de promessas de campanha²⁰ se incluem na definição de propaganda eleitoral, não podendo ser realizados dentro das universidades, uma vez que configurariam atos de propaganda eleitoral irregular, nos termos do artigo 37 da Lei nº 9.504/1997.

Diversamente do alegado pela autora, percebe-se que a legislação e a jurisprudência relacionadas ao tema foram edificadas a partir de cautelosa ponderação entre, de um lado, os princípios da liberdade de expressão e da autonomia universitária e, de outro, da necessidade de imposição de restrições à propaganda eleitoral, com vistas a resguardar a legitimidade democrática.

¹⁷ Excerto da ementa do acórdão proferido pelo TSE no REspe nº 115905, Relator: Ministro João Otávio de Noronha, Julgamento em 11/03/2014, Publicação em 31/03/2014.

¹⁸ Nesse sentido: TSE, REspe nº 18958, Relator: Ministro Fernando Neves, Julgamento em 08/02/2001, Publicação em 05/06/2001; e TSE, REspe nº 362149, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Julgamento em 26/05/2015, Publicação em 20/08/2015.

¹⁹ Nesse sentido: TSE, REspe nº 760572, Relatora: Ministra Luciana Lóssio, Redator para o Acórdão: Ministro DIAS TOFFOLI, Julgamento em 09/09/2015, Publicação em 24/11/2015.

²⁰ Nesse sentido: TSE, AI nº 381580, Relator: Ministro LUIZ FUX, Julgamento em 21/05/2015, Publicação em 06/08/2015.

Como resultado desse sopesamento, permanece autorizada a discussão de ideias no âmbito das universidades, sempre com espaço para posições divergentes, desde que semelhante debate possua pertinência com as atividades acadêmicas e não se converta em autêntica propaganda eleitoral.

O desafio, nesse ponto, reside em distinguir os atos efetivamente acobertados pela liberdade de expressão e pela difusão de ideias ínsitas ao ambiente universitário, daqueles atingidos pelas vedações impostas pela Lei nº 9.504/1997. Dada a relevância dos valores constitucionais envolvidos, tal conflito não deve ser resolvido pela atribuição de prevalência irrestrita e inflexível aos princípios da liberdade de expressão e da autonomia universitária, sob pena de depreciação da própria legitimidade da disputa eleitoral, a qual constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito.

A impossibilidade de reconhecimento, *a priori*, de uma primazia incondicional e necessária aos princípios da liberdade de expressão e da autonomia universitária decorre da constatação de que tais preceitos não se revestem de caráter absoluto, devendo submeter-se ao processo de ponderação quando em conflito com outros princípios de igual relevância constitucional, como é o caso dos postulados da regularidade, da igualdade e da legitimidade democrática do processo eleitoral (artigos 1º, *caput*, incisos I e II, e parágrafo único; e 14, *caput* e § 9º, da Lei Maior²¹).

²¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

Aliás, esse Supremo Tribunal Federal já afirmou, por diversas vezes, que “o princípio da autonomia universitária não significa soberania das universidades, devendo estas se submeterem às leis e demais atos normativos”²².

Nesse contexto, a legislação infraconstitucional, ao promover a concretização de preceitos fundamentais concorrentes, conferiu adequada modulação ao princípio da autonomia universitária, sem que as restrições previstas legalmente revelassem qualquer incompatibilidade com a Carta Magna. Sobre o tema, essa Suprema Corte consolidou sua jurisprudência no sentido de que o conteúdo do princípio da autonomia universitária deve ser depreendido a partir da análise da legislação infraconstitucional que o regulamenta, bem como da avaliação das circunstâncias do caso concreto em que é aplicado. Veja-se:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. JUBILAMENTO. DILAÇÃO DO PRAZO PARA CONCLUSÃO DO CURSO. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. MATÉRIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA AO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. 1. **A autonomia universitária, quando sub judice a controvérsia, encerra análise da legislação infraconstitucional que disciplina a espécie.** A violação reflexa e oblíqua da Constituição Federal decorrente da necessidade de análise de malferimento de dispositivo infraconstitucional torna inadmissível o recurso extraordinário. Precedentes: ARE 751.425 AgR/PB, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 17/9/2013, ARE 694.618 AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 12/11/2013, AI 699.740-AgR/AC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 8/11/2012, e AI 855.359-AgR/AM, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 22/6/2012. 2. (...) 3. Agravo regimental DESPROVIDO.

(ARE nº 777060 AgR, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador:

e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

²² RE nº 1036076 AgR, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 15/06/2018, Publicação em 29/06/2018. No mesmo sentido: AI nº 647482 AgR, Relator: Ministro JOAQUIM BARBOSA, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 01/03/2011, Publicação em 31/03/2011; RE nº 553065 AgR, Relator: Ministro JOAQUIM BARBOSA, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 16/06/2009, Publicação em 01/07/2009; e ADI nº 1599 MC, Relator: Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 26/02/1998, Publicação em 18/05/2001.

Primeira Turma, Julgamento em 06/05/2014, Publicação em 21/05/2014; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. ÓBICE DA AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO SUPERADO. PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO POPULAR. REQUISITOS. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. COMPROVAÇÃO. REEXAME DE FATOS E DE PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 5º, XXXV, LIV E LV, DA CONSTITUIÇÃO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA. SUSCITADA OFENSA AO ART. 93, IX, DA LEI FUNDAMENTAL. INEXISTÊNCIA. ACÓRDÃO SUFICIENTEMENTE FUNDAMENTADO. AGRAVO IMPROVIDO. I – Esta Corte firmou entendimento no sentido de que para se chegar à alegada ofensa à Constituição no concernente à autonomia universitária, necessário seria a análise de normas infraconstitucionais (...). V – Agravo regimental improvido. (AI nº 699740 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 16/10/2012, Publicação em 07/11/2012; grifou-se).

Desse modo, a verificação acerca da regularidade dos atos de propaganda eleitoral realizados em instituições de ensino superior, assim como da atividade de fiscalização exercida pela Justiça Eleitoral no ambiente universitário não pode desconsiderar as especificidades de cada caso concreto.

A própria Lei nº 9.504/1997 é expressa, em seu artigo 96²³, ao fixar a competência da Justiça Eleitoral para analisar as suspeitas de propaganda eleitoral irregular, o que deve ser feito diante dos fatos, provas, indícios e circunstâncias trazidos aos autos²⁴. Ademais, referido diploma autoriza o juízo

²³ “Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se: I - aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais; II - aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais; III - ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial. § 1º As reclamações e representações devem relatar fatos, indicando provas, indícios e circunstâncias.” (grifou-se).

²⁴ Nesse sentido: “Consulta. Competência. Apreciação. Irregularidade. Propaganda partidária. Outdoor. Havendo propaganda eleitoral irregular e antecipada, compete à Justiça Eleitoral, através dos Juízos Eleitorais ou Tribunais - Regionais ou Superior -, processar e julgar representações. Subordinam-se estas à distribuição regular. Não se distinguindo se a infração for praticada por pessoa física ou jurídica” (TSE, CTA nº 1155, Relator: Ministro Luiz Carlos Madeira, Julgamento em 23/08/2005, Publicação em 21/09/2005).

eleitoral a utilizar-se do poder de polícia para fazer cessar atos e ações que configurem propaganda irregular ou ilícita²⁵.

Em outros termos, 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; de modo diverso, sua solução deve permanecer sob a incumbência do juízo eleitoral competente para cada caso, o qual, analisando o conjunto fático-probatório que compõe o processo, decidirá acerca da ocorrência ou não de publicidade irregular.

No ponto, essa Suprema Corte já se posicionou no sentido de que a discussão acerca da irregularidade ou não de propaganda eleitoral deve ser resolvida a partir de análise à legislação infraconstitucional, bem como dos fatos e provas constantes dos autos. Tal entendimento reconhece a competência da Justiça Eleitoral para a definição, no caso concreto, das condutas que se enquadram no conceito de propaganda eleitoral irregular. Confira-se:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Eleitoral. **Propaganda institucional irregular.** Prequestionamento. Ausência. **Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas.** Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. É inadmissível o recurso extraordinário se os dispositivos constitucionais que nele se alega violados não estão devidamente prequestionados. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF. 2. **O recurso extraordinário não se presta para a análise da legislação infraconstitucional, tampouco para o reexame dos fatos e das provas constantes dos autos.** Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF. 3. Agravo regimental não provido.

(ARE nº 1076823 AgR, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 11/12/2017, Publicação em 01/02/2018; grifou-se);

²⁵ “Art. 41. (...)”

§ 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais.”

DIREITO ELEITORAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. VIOLAÇÃO AO ART. 93. IX, DA CF/88. NÃO OCORRÊNCIA. CONTROVÉRSIA INFRACONSTITUCIONAL. 1. A decisão do Tribunal de origem contém fundamentação suficiente, embora em sentido contrário aos interesses da parte recorrente, circunstância que não configura violação ao art. 93, IX, da Constituição. 2. **Nos termos da jurisprudência da Corte, a pretensão voltada a demonstrar pretensão equívoco na imputação de irregularidade na propaganda eleitoral não encontra ressonância constitucional. Precedentes.** 3. Agravo regimental a que nega provimento. (ARE nº 948189 AgR, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 07/06/2016, Publicação em 21/06/2016; grifou-se).

Conclui-se, portanto, que a legislação eleitoral conferiu concretização adequada aos princípios constitucionais da liberdade de expressão e da autonomia universitária, que devem ser exercidos dentro dos limites necessários à garantia da higidez da disputa eleitoral. Isso significa que as universidades devem adotar postura imparcial, de modo a se evitar influência tendenciosa na disputa do processo eleitoral. E, em sentido diverso, o pedido formulado na petição inicial desconsidera a ponderação de princípios já realizada, em abstrato, pelo legislador e, em concreto, pela Justiça Eleitoral.

De fato, eventual julgamento definitivo pela procedência da presente arguição suprimiria, substancialmente, a jurisdição eleitoral. Isso porque impede a apreciação, no caso concreto, da existência ou não de ofensa à legislação em decorrência de atos ocorridos no âmbito das universidades. Por conseguinte, persistiria a violação a outros preceitos fundamentais da Carta da República, consistentes na regularidade, igualdade e legitimidade da disputa eleitoral.

Nesses termos, constata-se a insubsistência da argumentação veiculada pela autora.

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela arguente.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer em face do despacho exarado em 19 de março de 2019, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 24 de maio de 2019.



ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Advogado-Geral da União



IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso