



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ
1.º OFÍCIO

AO JUÍZO DA _VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAPÁ

Ref. ao IC nº 1.12.000.000116/2024-58

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República subscrito, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro nos artigos 5º, 127, caput, 129, incisos II e III, e 207, da Constituição Federal, nas disposições da Lei nº 7.347/85 e nos princípios constitucionais e legais, bem como no artigo 6º, inciso XIV, alíneas "a" e "c", da Lei Complementar nº 75/1993, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com pedido de tutela antecipada, em desfavor da:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ (UNIFAP), pessoa jurídica de direito público, representada pelo Magnífico Reitor Júlio Sá de Oliveira, inscrita no CNPJ sob o nº 34.868.257/0001-81, situada na Rod. Juscelino Kubitschek, km 02 - Jardim Marco Zero, Macapá - AP, 68903-419,

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – DO OBJETO

A presente ação civil pública tem por objeto a anulação do Edital nº. 01/2025, de 29 de janeiro de 2025 e da Resolução do CONSU nº 19/2019, alterada pela Resolução do CONSU nº 35/2019, todos da UNIFAP, em razão da adoção de uma política de bonificação regional flagrantemente inconstitucional, na medida em que garante um **acréscimo de 20% sobre a nota** do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) aos estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas situadas no Estado do Amapá ou no Pará, especificamente da Mesorregião do Marajó, ou ainda do Município de Almeirim, **o que**

configura, na prática, uma reserva fática de aproximadamente 100% das vagas.

II - DOS FATOS

A política de bonificação regional foi adotada pela Universidade Federal do Amapá a partir do processo seletivo do ano de 2020, através das Resoluções do CONSU nº 19/2019 e 35/2019.

A previsão da bonificação conta com a seguinte redação:

Será atribuído um bônus de 20% (vinte por cento) sobre o resultado obtido no ENEM aos candidatos concorrentes às vagas dos cursos de graduação da UNIFAP que tenham cursado integralmente o Ensino Médio ou equivalente, ou ainda que tenham concluído o Ensino Médio com base em resultado obtido no ENEM, no Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos (ENCEJA) ou em qualquer outra modalidade de avaliação nacional equivalente, desde que o candidato tenha cursado todo o Ensino Médio em escolas que estejam situadas no Estado do Amapá ou no Pará, especificamente da Mesorregião do Marajó, ou ainda do Município de Almeirim.

A política foi implementada seguindo a tendência das Universidades da região norte do país. Conforme alegou a Unifap no Inquérito Civil 1.12.000.000371/2019-33, à época da edição das resoluções 19/2019 e 26/2019, o argumento de inclusão regional já era utilizado pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade Federal do Acre (UFAC).

Segundo noticiado no Inquérito Civil, a bonificação regional surgiu da necessidade de *"reforçar o compromisso de responsabilidade social da Unifap em relação à formação acadêmica e intelectual da sociedade Amazônica, a partir de demandas sociais advindas das comunidades dos mais diversos locais onde estão situados os Campis da Unifap"*.

Além disso, argumentou que outros pontos foram determinantes para implementação da política, quais sejam:

- Comprovado baixo desempenho dos alunos da educação básica do Estado do Amapá em relação às metas nacionais, segundo o que apontam os Indicadores de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).
- O alto índice de ingresso, nos cursos de maior concorrência, de alunos de outras regiões do país;
- O regresso dos alunos provenientes de outras regiões (Nordeste, Sul e Sudeste) às cidades de origem, após a conclusão do Curso;

Assim, sob o argumento de atender às particularidades do ensino no Estado do

Amapá e considerando a tendência de adoção da bonificação regional, a Universidade Federal do Amapá aplicou a política nos processos seletivos dos anos de 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024.

A política do bônus regional, todavia, passou a ser alvo de diversas ações judiciais que contestam a constitucionalidade da medida.

Em 17.10.2012 o então Procurador-Geral da República ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, autuada sob n. 4.868, sob alegação de inconstitucionalidade parcial da Lei Distrital n. 3.361, de 15 de junho de 2004, a qual criara discriminação de ordem regional vedada pelo art. 3º, IV, da CF, consistente em reserva de vagas para estudantes oriundos do ensino público do Distrito Federal.

O argumento de inconstitucionalidade da norma baseou-se na constatação de discriminação indevida entre estudantes oriundos do ensino público, que se encontram na mesma situação de exclusão social, mas provenientes de instituições de ensino de outras unidades da Federação. Defendeu-se que o local de origem não é critério legítimo para tratamento desigual, especialmente no acesso à educação, um direito constitucional pautado pela universalidade (arts. 6º e 205 da CF).

Argumentou, ainda, que a expressão “do Distrito Federal”, constante no dispositivo impugnado, macula o preceito, uma vez que instaura padrão discriminatório arbitrário e desarrazoado, bem como malfere o princípio federativo da unidade de nacionalidade dos brasileiros.

Em sessão de julgamento realizada em 27 de março de 2020, a ADI n. 4.868 foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “do Distrito Federal”, constante do artigo 1º da Lei Distrital 3.361/2004, visto que a adoção de critério espacial não se justificava em razão da política de ação afirmativa que busca garantir igualdade de oportunidade aos candidatos oriundos do ensino público.

Posteriormente, foi julgado o RE n. 614.873, cujo reconhecimento de repercussão geral deu origem ao Tema 474. Importa destacar que referido tema foi cancelado em razão da necessidade de “*amadurecer esse assunto*”, mantendo-se a decisão no mérito com o seguinte teor:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESERVA DE VAGAS EM VESTIBULAR DE UNIVERSIDADE ESTADUAL PARA EGRESSOS DE ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO DA RESPECTIVA UNIDADE FEDERATIVA. LEI DO ESTADO DO AMAZONAS 2.894/2004, QUE CRIA SISTEMA DE COTAS PARA PREENCHIMENTO DE VAGAS EM UNIVERSIDADE ESTADUAL PARA CANDIDATOS EGRESSOS DE ESCOLAS LOCALIZADAS NO RESPECTIVO ENTE FEDERATIVO. NÃO PODE O ENTE FEDERATIVO CRIAR DISCRIMINAÇÕES REGIONAIS INFUNDADAS, DE FORMAA FAVORECER APENAS OS RESIDENTES EM DETERMINADA REGIÃO, SOB PENA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 3º, IV; 5º, CAPUT ; E 19, III, TODOS DA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE DE OS ENTES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA ESTABELECEM RELAÇÕES DE PREFERÊNCIAS ENTRE BRASILEIROS EM RAZÃO DE SUA ORIGEM OU PROCEDÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Discute-se no Recurso Extraordinário interposto pela UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS a compatibilidade, com o artigo 5º, caput e incisos I e II, da Constituição Federal, da previsão contida na Lei estadual 2.894/2004, que estabelece a **reserva de 80% das vagas** destinadas a vestibulares da supracitada instituição de ensino superior **a candidatos egressos de escolas situadas naquele ente federado, desde que nelas tenham cursado os três anos do ensino médio.**

2. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, ante seu rompimento com o regime ditatorial até então vigente, foi a que mais se preocupou com a igualdade de direitos, o que pode ser notado tanto no Preâmbulo, como em diversos dispositivos ao longo da Carta (ex: artigos 3º, III; 4º, V; 5º, caput ; 14, caput ; 19, III; 43, caput ; 150, II; 165, §7º; 170, VII, entre outros). Logo, todos os cidadãos têm o direito constitucionalmente assegurado de receber tratamento igualitário.

3. **O que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito.**

4. Assim, a despeito da nobre hipótese de se corrigirem distorções socioeconômicas, como se pode observar, por exemplo, da reserva de vagas para alunos egressos de escolas públicas, **não pode o ente federativo criar discriminações regionais infundadas, de forma a favorecer apenas os residentes em determinada região, sob pena de violação aos artigos 3º, IV; 5º, caput; e 19, III, todos da Constituição Federal.**

5. Na ADI 4382 (Plenário, DJ de 30/10/2018), o PLENÁRIO do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entendeu que, como corolário do princípio da isonomia posto em seu art. 5º, caput, a Constituição Federal enuncia expressamente, no inciso III do art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

6. A jurisprudência da CORTE firmou-se no sentido de inibir que sejam estabelecidas pelos entes da federação brasileira relações de preferências entre brasileiros em razão de sua origem ou procedência.

7. Tema 474 da repercussão geral cancelado. Recurso Extraordinário desprovido, julgando-se inconstitucional a Lei 2.894/2004 do Estado do Amazonas.

Em relação a essa decisão, é relevante citar o recorte feito pelo Ministro Luís Roberto Barroso:

[...]

22. Nessa linha, a inconstitucionalidade da política de cotas ora analisada não significa que é vedada toda e qualquer ação afirmativa que adote o critério espacial ou de origem. Afinal, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e as regiões Norte e Nordeste ainda têm índices menores de desenvolvimento humano do que as demais. É inegável que os seus cidadãos têm maior dificuldade de acesso à educação, saúde, saneamento básico, transporte e outros direitos básicos, o que obstaculiza a sua ascensão social e os inferioriza no plano do reconhecimento. Nesse cenário, em alguns casos, pode ser pertinente a adoção de um critério diferenciado para superar disparidades regionais e democratizar os espaços públicos. **Vale dizer: no caso da política de cotas da Universidade do Estado do Amazonas, a inconstitucionalidade decorre do fato de que a reserva de vagas é de 80%, o que atenua excessivamente a diversidade do corpo discente e nega oportunidades a pessoas em situação de vulnerabilidade ainda maior, como aquelas de Estados menos desenvolvidos do que o Amazonas. Trata-se, pois, de um critério injustificável, inidôneo e discriminatório.** (Grifo nosso).

Ainda no que diz respeito à constitucionalidade do benefício regional, o tema foi objeto de novo debate, na Rcl. n. 65.976/MA, julgada pela 1ª Turma do STF, que firmou o entendimento pela inconstitucionalidade da concessão do bônus de 20% (vinte por cento) na nota final do ENEM para candidatos aos cursos de graduação oferecidos no Campus de Pinheiro/MA que concluíram o ensino médio na referida cidade ou em municípios situados em um raio de 150 km, (Resolução nº 2.648 – CONSEPE/UFMA), uma vez que a vantagem contrariava as decisões proferidas na ADI n. 4.868 e no RE n. 614.873.

Veja-se a ementa do julgado:

EMENTA: RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL BÔNUS DE INCLUSÃO REGIONAL A ESTUDANTES QUE TENHAM CONCLUÍDO O ENSINO MÉDIO NAS IMEDIAÇÕES DE MUNICÍPIO. DEFERIMENTO DE BONIFICAÇÃO DE 20% SOBRE A NOTA DO ENEM PARA O CURSO DE MEDICINA NA UNIVERSIDADE MARANHÃO. DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DA ORIGEM: IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AFASTAMENTO DO ÓBICE DE CONCLUSÃO DO ENSINO MÉDIO EM LOCALIDADE PRÓXIMA AO CAMPUS DA UNIVERSIDADE MARANHENSE PARA OBTENÇÃO DA PONTUAÇÃO ADICIONAL. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (STF, Rcl n. 65.976/MA, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/05/2024, DJe 05/06/2024).

Sem embargo, compulsando os votos, depreende-se que, novamente, não houve um encerramento da discussão sobre o bônus regional, tendo o Ministro Flávio Dino refletido a respeito da questão:

[...]

Esse estudo diz que, das 49 cidades com mais de 500 mil habitantes, que

juntas concentram 32% da população brasileira, estão 62% dos médicos do Brasil. Já nos 4.890 municípios com até 50 mil habitantes, onde moram 66 milhões de pessoas, estão pouco mais de 8% dos profissionais de medicina.

Esse é um drama, e há outros dados nessa mesma direção. Esse é um drama objetivo do nosso país que, a meu ver, conspira contra o preceito fundamental de acesso ao direito à saúde, uma vez que sem médicos é impossível a consecução desse direito fundamental.

É claro que o argumento assentado na jurisprudência do Supremo acerca do art. 19 da CF é bastante ponderável, não há dúvida, e respeitarei inclusive tais precedentes. Mas trago à reflexão para outro momento: o dispositivo constitucional que legitimou as cotas raciais ou as cotas sociais é o mesmo no que concerne à superação das desigualdades regionais.

Eminentes Pares, penso que não devemos repudiar a priori qualquer ideia de igualação regional, porque ela tem assento na Constituição. Hoje mesmo trago um caso em que a distinção, a meu ver, é enfática em relação a essa jurisprudência consolidada, como veremos mais adiante.

Creio, portanto, que, na esteira do que a própria Ministra Cármen Lúcia trouxe acerca do princípio da igualdade, há um critério objetivo e pertinente ao interesse público que justificaria uma desigualação regional.

Diante do relevante e revigorado debate em torno da constitucionalidade do chamado “bônus regional”, foi instaurada nesta Procuradoria da República no Amapá a Notícia de Fato n. 1.12.000.000116/2024-58, com origem no Declínio de Atribuição n. 29/2024, da Procuradoria da República do Distrito Federal, que determinou a autuação de dez Notícias de Fato instruídas com cópias da Manifestação n. 20230092321, remetendo-as às Procuradorias da República nos respectivos estados da federação.

A referida manifestação pretendia provocar o MPF acerca da necessidade de incrementar a atuação em nível nacional contra a prática de bônus regionais adotados por diversas universidades federais, em seus processos seletivos, citando como exemplo:

Lista de Universidades Públicas que adotam o bônus regional: Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal Rural do Amazonas (UFRA), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), Universidade Federal do Acre (UFAC), **Universidade Federal do Amapá (Unifap)**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Instituto Federal da Paraíba (IFPB), Universidade de Pernambuco (UPE), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

(Unilab), Instituto Federal do Ceará (IFCE) e Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (Uncisal) e Instituto Federal de Alagoas (IFAL).

Na sua manifestação, o representante também argumentou que, ao utilizar o Sistema de Seleção Unificada (SISU), o candidato é obrigado a optar entre a bonificação regional e as vagas reservadas às cotas, de modo que a utilização do benefício por alunos não cotistas que concorrem às vagas da ampla concorrência acaba resultando no esvaziamento da finalidade pretendida pelo legislador, visto que a recente alteração da Lei de Cotas, ocorrida em 2022, inovou ao permitir que cotistas concorram antes na categoria de ampla concorrência:

Nos casos em que um aluno cotista concorre automaticamente com um aluno de escola privada, este último, beneficiado pelo bônus, pode ter uma nota muito acima do máximo de pontos obtido no ENEM. Essa situação cria uma disparidade na competição, indo contra a intenção do legislador da nova lei de cotas de 2022.

Em atenção aos contornos dados à matéria, em especial aqueles apresentados pela decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 614.873/AM e pela alteração da Lei nº 12.711/2012, bem como em razão de informações fornecidas pela própria UNIFAP, o despacho saneador n. 1896/2024, nos autos da NF n. 1.12.000.000116/2024-58, consignou que:

1. A Resolução do CONSU nº 19/2019, que instituiu a bonificação regional, alterada pela Resolução do CONSU nº 35/2019, e o **EDITAL Nº.01/2024 (PS UNIFAP 2024/PROGRAD/UNIFAP), não restringem a aplicação do bônus regional aos candidatos às vagas destinadas à ampla concorrência;**
2. A decisão proferida no RE 614.873/AM não encerrou a discussão sobre a política do bônus regional, sendo certo que, apesar do veredito pela inconstitucionalidade da política adotada no Estado do Amazonas, alguns votos, como o do Ministro Relator Marco Aurélio, **consignaram que a inconstitucionalidade, in casu, estaria diretamente ligada ao percentual elevado e desproporcional adotado pela Universidade;**
3. A Lei nº 12.711/2012 (Lei de cotas) deixou a cargo de cada Universidade, no âmbito da sua autonomia, a criação de outras ações afirmativas;

À vista disso, partindo do entendimento de que a adoção do critério regional para efeito de ações afirmativas em favor de candidatos a vagas nas universidades públicas, **observada a razoabilidade e enquanto verificadas as diferenças locais relativamente a cada curso de graduação**, revelar-se-ia constitucional, optou-se por uma análise sistemática de como a bonificação regional poderia afetar o ingresso no ensino superior da universidade federal amapaense.

Desse modo, foi instaurado o Inquérito Civil n. 1.12.000.000116/2024-58, com o objetivo de *“Apurar a violação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade no que tange a política pública do bônus regional concedido pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) aos estudantes que cursaram integralmente o ensino médio no Estado do Amapá e determinadas localidades do Estado do Pará”*.

Requisitou-se à UNIFAP, no bojo do procedimento, que realizasse um levantamento de dados sobre o impacto da bonificação regional na seleção dos alunos nos processos seletivos para o curso de **Medicina** dos anos de 2021, 2022, 2023 e 2024, bem como que apresentasse simulação para o caso de a porcentagem acrescida à nota - atualmente de 20% - ser gradativamente reduzida, com aplicação dos percentuais de 15%, 10%, 5%, 4%, 3%, 2%, 1% e 0%.

Os dados apresentados foram assim sistematizados:

PS 2021 - 60 vagas ofertadas pelo PS - **apenas um candidato aprovado sem a utilização da bonificação regional**; Nota aplicada para vaga destinadas a candidatos com renda inferior a 1,5 SM, PPI e DEF.

PS 2022 - 30 vagas ofertadas pelo PS e 30 vagas ofertadas pelo SISU - **apenas um candidato aprovado sem a utilização da bonificação regional**; Nota aplicada para vaga destinadas a candidatos com renda inferior a 1,5 SM, PPI e DEF.

PS 2023 - 30 vagas ofertadas pelo PS e 30 vagas ofertadas pelo SISU - **nenhum candidato aprovado sem a utilização da bonificação, todos os aprovados foram contemplados com o bônus regional**;

PS 2024 - 60 vagas ofertadas pelo PS - **nenhum candidato aprovado sem a utilização da bonificação, todos os aprovados foram contemplados com o bônus regional**;

	PS 2021 - 60 vagas	PS 2022 - 30 vagas	PS 2023 - 30 vagas	PS 2024 - 60 vagas
15%	58 com bonificação 03 sem bonificação	27 com bonificação 3 sem bonificação	30 com bonificação 0 sem bonificação	60 com bonificação 0 sem bonificação
10%	56 com bonificação 4 sem bonificação	24 com bonificação 6 sem bonificação	30 com bonificação 0 sem bonificação	60 com bonificação 0 sem bonificação
5%	43 com bonificação 17 sem bonificação	11 com bonificação 19 sem bonificação	25 com bonificação 5 sem bonificação	50 com bonificação 10 sem bonificação
4%	40 com bonificação 20 sem bonificação	07 com bonificação 23 sem bonificação	19 com bonificação 11 sem bonificação	45 com bonificação 15 sem bonificação
3%	29 com bonificação 31 sem bonificação	06 com bonificação 24 sem bonificação	13 com bonificação 17 sem bonificação	43 com bonificação 17 sem bonificação
2%	22 com bonificação 38 sem bonificação	04 com bonificação 26 sem bonificação	09 com bonificação 21 sem bonificação	37 com bonificação 23 sem bonificação
1%	16 com bonificação 44 sem bonificação	02 com bonificação 28 sem bonificação	05 com bonificação 25 sem bonificação	29 com bonificação 31 sem bonificação
0	04 que fariam jus à bonificação 56 sem bonificação	0 que fariam jus à bonificação 30 sem bonificação	01 que faria jus à bonificação 30 sem bonificação	20 que fariam jus à bonificação 40 sem bonificação

Documento 29, página 1-42, do IC. 1.12.000.000116/2024-58

Disso concluiu-se que **a bonificação regional, tal como aplicada nos moldes atuais, gera uma barreira excessiva ao ingresso de estudantes de outros Estados na Universidade Federal do Amapá, revelando-se inconstitucional, nos moldes fixados no RE n. 614.873, por gerar flagrante discriminação entre nacionais.**

Questionou-se à UNIFAP sobre a existência de estudo que informasse quais efeitos a política pública do bônus regional pretendeu alcançar, quais ela efetivamente alcançou e quais ainda seriam alcançados caso continuasse a ser aplicada ao longo dos anos, bem como sobre a existência de estudo que previsse, de forma embasada, a redução gradual do percentual do bônus regional.

Em resposta, a UNIFAP informou que **constituiria comissão para realizar estudo quantitativo e qualitativo visando demonstrar os avanços que justificariam a continuidade da aplicação da bonificação regional.**

Em 19/09/2024, através da Portaria nº 1351/2024, foi instituída a Comissão Especial de Estudos e Avaliação de Políticas Afirmativas da UNIFAP.

Desde então, porém, **a UNIFAP não apresentou qualquer atualização sobre o andamento dos estudos e manteve, no novo processo seletivo cujo edital foi publicado em 29 de janeiro de 2025, a concessão do bônus regional de 20% (vinte por cento) sobre a pontuação obtida no ENEM de 2023 ou de 2024:**

1.6 Será atribuído um bônus de 20% (vinte por cento) sobre o resultado obtido no ENEM 2023 ou 2024 aos candidatos concorrentes às vagas ao PS UNIFAP 2025 que tenham cursado integralmente o Ensino Médio ou equivalente, ou ainda que tenham concluído o Ensino Médio com base em

resultado obtido no ENEM, no Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos (ENCEJA) ou em qualquer outra modalidade de avaliação nacional equivalente, desde que o candidato tenha cursado todo o Ensino Médio em escolas que estejam situadas no Estado do Amapá ou no Pará, especificamente da Mesorregião do Marajó, ou ainda do Município de Almeirim.

Isso posto, pretende-se, por meio desta ação, reconhecer a inconstitucionalidade da política de bônus regional nos moldes adotados pela UNIFAP, com a consequente invalidação da Resolução CONSU nº 19/2019 e do Edital nº. 01/2025, de 29 de janeiro de 2025.

III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1 Da legitimidade do Ministério Público Federal e da competência da Justiça Federal

Por força de disposição constitucional, ao Ministério Público Federal cabe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, bem como dos direitos sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput, da CF).

Dentre as atribuições institucionais, compete-lhe “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*” e “*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*” (art. 129, incisos I e III, da CF).

Complementa a disposição constitucional o art. 6º, VII, “c”, da Lei Complementar n. 75/93, que dispõe competir ao Ministério Público Federal a atuação judicial e extrajudicial voltada à proteção e defesa dos interesses coletivos:

Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII – promover o inquérito civil e a ação pública para:

(...)

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor.

Inquestionável, portanto, a legitimidade do *Parquet* federal para a propositura da ação em comento.

Em outro giro, compete à Justiça Federal julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras,

rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho, conforme previsão expressa no art. 109, inciso I, da Constituição Federal.

A Justiça Federal é, portanto, competente para julgar causa em que o MPF figure no polo ativo e a UNIFAP, autarquia federal, figure no polo passivo.

3.2 Da violação ao princípio da não discriminação entre brasileiros

Conforme destacado, a atual política do bônus regional da UNIFAP consiste no acréscimo de 20% à nota do ENEM dos candidatos que estudaram os três anos do ensino médio em escolas - públicas ou privadas - localizadas no Estado do Amapá ou no Estado do Pará, mais especificamente na mesorregião do Marajó ou no município de Almeirim.

Em que pese tenha sido instituída sob a nobre justificativa de compensar as disparidades educacionais notadamente existentes entre o Estado do Amapá e outros estados federados e de reduzir a perda de mão de obra qualificada na região, a política do bônus regional, nos termos em que se realiza, afronta o princípio da não discriminação entre brasileiros (art. 109, III, CF).

O texto constitucional assim descreve:

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:

[...]

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

É nesse contexto que José Afonso da Silva dispõe ser o art. 19, III, da Constituição corolário do princípio da igualdade:

[...] significa que um Estado não poderá criar vantagem a favor de seus filhos em detrimento de originários de outros, como não pode prejudicar filhos de qualquer Estado em relação aos filhos de outros, nem filhos de um Município em relação aos filhos de outros. (SILVA, José Afonso. Comentário contextual a Constituição. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 252.)

A despeito da vedação constitucional, a Resolução CONSU nº 19/2019, ao estabelecer o bônus regional, criou verdadeiro critério de discriminação de ordem regional e desconsiderou os preceitos de universalidade e democratização do acesso à educação (art. 205

e 206, CF).

3.2.1 Qualidade do ensino básico

Não bastasse a discriminação realizada, que traz privilégios a determinados candidatos em detrimento de outros, a política de bônus regional se realiza de maneira controversa: enquanto concede acesso facilitado ao ensino superior para estudantes amapaenses e paraenses de determinadas localidades, a UNIFAP nega esse mesmo acesso a candidatos de outros estados com índices educacionais igualmente deficitários.

Isso ocorre porque o acréscimo de 20% sobre a nota do ENEM torna extremamente difícil - senão impossível - para candidatos de fora da região beneficiada atingirem a pontuação mínima necessária para o ingresso, conforme comprovado pela própria UNIFAP, no Documento 29, página 1, do IC. 1.12.000.000116/2024-58, no que diz respeito ao curso de Medicina:

PS 2021 - 60 vagas ofertadas pelo PS - **apenas um candidato aprovado sem a utilização da bonificação regional**; Nota aplicada para vaga destinadas a candidatos com renda inferior a 1,5 SM, PPI e DEF.

PS 2022 - 30 vagas ofertadas pelo PS e 30 vagas ofertadas pelo SISU - **apenas um candidato aprovado sem a utilização da bonificação regional**; Nota aplicada para vaga destinadas a candidatos com renda inferior a 1,5 SM, PPI e DEF.

PS 2023 - 30 vagas ofertadas pelo PS e 30 vagas ofertadas pelo SISU - **nenhum candidato aprovado sem a utilização da bonificação**, todos os aprovados foram contemplados com o bônus regional;

PS 2024 - 60 vagas ofertadas pelo PS - **nenhum candidato aprovado sem a utilização da bonificação**, todos os aprovados foram contemplados com o bônus regional;

Vejamos um recorte de dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2023 - ranking geral do ensino médio, atualizado em 27.01.2025:

Ideb

Fluxo/Aprovação

Aprendizado

Brasil - Ideb por estado

2023

Total

Ensino Médio

Estado	Aprendizado x	Fluxo	=	Ideb
Roraima	4,24 x	0,83	=	3,5
Rio de Janeiro	4,46 x	0,84	=	3,7
Rio Grande do Norte	4,40 x	0,83	=	3,7
Amazonas	4,26 x	0,90	=	3,8
Amapá	4,35 x	0,87	=	3,8
Maranhão	4,15 x	0,93	=	3,8
Bahia	4,26 x	0,92	=	3,9
Acre	4,53 x	0,89	=	4,0

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, citado nos fundamentos da ADI n. 4.868/DF:

"as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. São Paulo, Editora Malheiros, 3ª edição, 2006, p. 17).

Para o doutrinador, portanto, não há violação da cláusula igualitária **se, e somente se**, a desigualdade de tratamento puder ser justificada logicamente a partir do critério utilizado para definir a diferença entre os destinatários do tratamento e desde que isso não viole os valores constitucionais.

A contrario sensu, **viola** o princípio constitucional da isonomia uma norma que propõe uma solução não relacionada diretamente ao fator de *discrímen*.

Como demonstrado na tabela acima, **a análise revela que o Amapá não é o único Estado com desempenho no Ideb abaixo da média nacional (4,17)**, considerando a soma dos resultados das escolas públicas e privadas.

Por esse critério, a adoção do bônus regional se torna injustificável, visto que

estudantes de Estados com indicadores educacionais **até mesmo inferiores**, mas fora da área de abrangência do benefício, seriam penalizados por não poderem se beneficiar dessa medida.

Nesse ponto, a política afirmativa não promove a universalização do acesso ao ensino superior, como deveria ser a função primordial do sistema educacional, que deve assegurar igualdade de oportunidades para todos os cidadãos independentemente de sua origem ou localização. Ao contrário, **ela cria barreiras artificiais que não têm fundamento na real disparidade educacional entre as regiões.**

Ainda que se argumente que há vagas reservadas para aqueles estudantes que concluíram sua formação na rede pública de ensino, é necessário ressaltar que a política, tal como aplicada pela UNIFAP, é **cumulativa**, de modo que o mesmo esforço hercúleo necessário para alcançar a nota de corte inflada pelo bônus na ampla concorrência será demandado dos estudantes cotistas de fora da região de abrangência da vantagem.

b) Em relação à aplicação da bonificação regional restringir-se apenas à categoria ampla concorrência ou se é também direcionada aos candidatos cotistas, informamos que desde o processo seletivo do ano 2020 quando a bonificação regional foi instituída, ela é uma **ação afirmativa aplicada a todos os alunos que comprovam ter estudado no Amapá ou na mesorregião do Marajó, independente da categoria que o candidato deseja concorrer, sendo ampla ou cotista, ele tem direito a bonificação regional, se comprovado que ele estudou na região. E essa regra está nos editais dos processos seletivos de 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024, conforme disponível na página do DEPSEC.**

Documento 29, página 1, do IC. 1.12.000.000116/2024-58

Como resultado, **considerando a aplicação do bônus na porcentagem atual e tendo como exemplo o curso de medicina, tem-se que nenhum candidato seria aprovado sem a utilização da bonificação regional, subvertendo a finalidade das discriminações positivas ao caracterizar-se como um verdadeiro critério de exclusão dos demais nacionais do país, cujo ensino básico pode ser até mais deficitário que o dos amapaenses.**

3.2.2 Evasão de profissionais recém-formados

Ademais, o outro critério diferenciador utilizado como argumento pela UNIFAP é no mínimo **duvidoso**: a alegação de que o desejo de retorno ao local de origem por parte dos estudantes de outros Estados seria a **principal causa** de evasão dos profissionais recém-formados do Estado do Amapá, o que, por sua vez, geraria a ausência de qualificação da mão de obra local e a perda de benefícios que adviriam à sociedade local caso houvesse a permanência desses profissionais na região.

Além de a Universidade **não ter apresentado os estudos que supostamente comprovariam essa alegação**, há outros fatores que indicam uma tendência de evasão do

Estado independentemente do local de origem do estudante.

Tomando como exemplo o curso de medicina, o Estado do Amapá possui o **menor número de programas de residência do país:**

Tabela 1 INSTITUIÇÕES, PROGRAMAS, MÉDICOS RESIDENTES (R1 E TOTAL), POPULAÇÃO E RAZÃO DE MÉDICOS RESIDENTES POR 100.000 HABITANTES, SEGUNDO REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO, EM 2024. BRASIL, 2024											
Região/UF	Instituições		Programas		Médicos Residentes (R1)***		Médicos Residentes (total)		População		Razão de médicos residentes por 100.000 habitantes
	N	%	N	%	N	%*	N	%**	N	%	
Região Norte	53	5,2	237	4,2	752	3,8	1.794	3,8	18.669.345	8,8	9,61
Rondônia	10	1,0	23	0,4	70	0,4	175	0,4	1.746.227	0,8	10,02
Acre	5	0,5	15	0,3	48	0,2	112	0,2	880.631	0,4	12,72
Amazonas	15	1,5	63	1,1	183	0,9	438	0,9	4.281.209	2,0	10,23
Roraima	1	0,1	10	0,2	31	0,2	70	0,1	716.793	0,3	9,77
Pará	14	1,4	90	1,6	303	1,5	726	1,5	8.664.306	4,1	8,38
Amapá	2	0,2	6	0,1	25	0,1	64	0,1	802.837	0,4	7,97
Tocantins	6	0,6	30	0,5	92	0,5	209	0,4	1.577.342	0,7	13,25

Segundo o estudo “Demografia Médica no Brasil 2023”, lançado pela Faculdade de Medicina da USP (FMUSP) e pela Associação Médica Brasileira (AMB), a oferta de vagas para Residência Médica está concentrada nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Juntos, os quatro estados têm mais de 60% das vagas de Residência Médica do país.

É evidente que **o baixo número de programas de residência médica no Estado - apenas seis - impede que os profissionais recém-formados encontrem oportunidades de qualificação profissional na região.**

Nesse sentido explicou o Ministro Alexandre de Moraes, no seu voto na Reclamação 65.976/MA:

Então, o que eu gostaria de acrescentar aqui na nossa reflexão é que a boa intenção existe no bônus, mas a boa intenção estaria visando que as pessoas se fixassem na localidade. Isso não existe. **Depois de formado, vem buscar residência nos centros médicos mais expoentes.**

Mesmo aqueles que retornam, de todos os estados, e Vossa Excelência bem disse, há prefeituras que oferecem, prefeituras longínquas, que oferecem duas, três vezes o salário. As pessoas vão, os médicos vão, ficam pouco tempo e pretendem retornar. **É porque eles não conseguem - e isso é um problema -, eles não vislumbram uma perspectiva de carreira, de ampliar seus conhecimentos, de ampliar a própria carreira médica.**

[...]

Porque os médicos - vários, e aqui eu também falo com conhecimento

próximo de causa, tenho dois irmãos médicos, formados pela Universidade de São Paulo -, num determinado momento, querem evoluir nos seus estudos, querem fazer um mestrado, querem fazer um curso. E, nessas pequenas localidades, acabam não tendo condição. Então, o que é importante, acho que, aqui, também, refletirmos, é que uma coisa é a dificuldade de arregimentar médicos formados para esses centros. **Essa dificuldade existe e continuará existindo, mesmo com os bônus para aquelas pessoas se formarem nesses centros onde moram, próximos onde moram.**

Assim, apesar de existir plausibilidade na afirmação de que estudantes de outras regiões pretendem retornar ao seu local de origem após a conclusão do curso, essa explicação, **na ausência de estudos específicos que comprovem seu grau de relevância**, parece insuficiente para abarcar a totalidade do fenômeno da "fuga de cérebros" do Estado do Amapá.

Afinal, é comum a mudança de residência por parte de pessoas que almejam melhores condições de vida e as encontram em outros Estados da Federação (ou até mesmo em outros países). No próprio Estado do Amapá, há residentes de diversos locais do país.

Caso seja verdadeiro que muitos profissionais qualificados não desejam vir ou permanecer no Amapá, a situação parece ser melhor explicada pela falta de oportunidades para qualificação profissional, ausência de oportunidades de emprego com boa remuneração e mesmo pelo baixo índice de desenvolvimento do Estado de modo geral, o que inclui indicadores como segurança, saneamento básico, entre outros.

Ocorre que **esses fatores incidem independentemente do Estado de origem do profissional recém-formado**, que, muito mais do que profissionais já estabelecidos, tendem a ser mais suscetíveis a mudanças significativas de vida em busca de oportunidades.

É por essas considerações que a criação de discriminações entre brasileiros para alcançar uma igualdade material (isonomia) pressupõe sejam adotados critérios objetivos, que observem a totalidade dos brasileiros e das características que lhes sejam comuns. Na lição de Alexandre de Moraes:

Ao preconizar a impossibilidade de a União, Estados, Distrito Federal e Municípios criarem distinções entre brasileiros em razão de sua naturalidade, mais uma vez o legislador constituinte consagrou o princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput e I). É o denominado princípio da isonomia federativa, cuja finalidade é acentuar a igualdade de todos os brasileiros, independentemente do Estado-membro de nascimento ou domicílio. Dessa forma, norma ou conduta que visem obstaculizar o ingresso territorial, a fixação de residência, o trabalho, o acesso a cargos, funções ou empregos públicos, ou ainda a tranquilidade e o bem-estar de qualquer brasileiro, tão-somente por seu Estado de origem, serão flagrantemente inconstitucionais, devendo haver a responsabilidade civil e criminal de seus autores. Por

exemplo: Lei municipal ou estadual que vede ou limite o acesso a cargos públicos locais de brasileiros provenientes de outros Estados.(MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 656-6570).

Em verdade, **ao que tudo indica**, a discriminação estabelecida pelo bônus regional **falha em cumprir seu objetivo de retornar benefícios à sociedade amapaense através da permanência de profissionais recém-formados no território.**

3.3 Da violação ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade

O Princípio da Proporcionalidade (ou Razoabilidade) tem seu campo de atuação ordinário nas ocasiões em que há conflito entre direitos fundamentais e/ou necessidade de restrição de direitos. Em diminuta síntese e para os fins práticos aqui importantes, trata-se de um critério baseado nas ideias de justiça e moderação para apurar a legitimidade de escolhas que afetem direitos. Assim, qualquer política que interfira em direitos ou dispense tratamento diferenciado a determinado grupo merece ser analisada sob a perspectiva desse princípio.

Ao invés de estabelecer reserva de vagas (cotas), a política de bonificação da UNIFAP consiste em um **acréscimo de 20%** sobre a nota do ENEM do candidato. No entanto, na prática, **esse percentual tem resultado em uma reserva fática de 100% das vagas para os beneficiários do bônus.**

Isso ocorre porque a concorrência no ENEM se realiza com base na média da nota obtida em cinco áreas de conhecimento, sendo essa a base para a candidatura através do Sistema de Seleção Unificada (SISU) ou do processo seletivo próprio da universidade, enquanto que os beneficiários da política afirmativa recebem um acréscimo de 20% em cima da nota apurada dessa forma.

A aplicação desse percentual tem elevado as notas dos beneficiários a patamares inalcançáveis pelos demais candidatos, principalmente no curso de Medicina, modalidade de graduação mais disputada no país.

Como reflexo desse fenômeno, **as notas de corte para Medicina na UNIFAP foram as maiores do país nos anos de 2022 e 2023**, respectivamente, 919,70 e 918,34 pontos. Em 2022, outras seis universidades que aplicam a política de bônus regional figuraram entre as maiores notas de corte, com destaque para a UFRN (910,94 pontos, bônus de 20%) e a UERN (858,41 pontos, bônus de 10%).

Em contraposição, dentre as universidades que não adotam tal política, a maior nota de corte para o curso de Medicina foi o da **Universidade de São Paulo (USP) unidade Bauru, com um total de 849,37 pontos, cerca de 70 pontos a menos que a nota de corte da UNIFAP no mesmo ano.**

Rememorando: nesse cenário, as informações fornecidas pela UNIFAP quanto ao curso de Medicina, no âmbito do Inquérito Civil 1.12.000.000116/2024-58, foram as seguintes:

PS 2021 - 60 vagas ofertadas pelo PS - **apenas um candidato aprovado sem a utilização da bonificação regional**; Nota aplicada para vaga destinadas a candidatos com renda inferior a 1,5 SM, PPI e DEF.

PS 2022 - 30 vagas ofertadas pelo PS e 30 vagas ofertadas pelo SISU - **apenas um candidato aprovado sem a utilização da bonificação regional**; Nota aplicada para vaga destinadas a candidatos com renda inferior a 1,5 SM, PPI e DEF.

PS 2023 - 30 vagas ofertadas pelo PS e 30 vagas ofertadas pelo SISU - **nenhum candidato aprovado sem a utilização da bonificação, todos os aprovados foram contemplados com o bônus regional**;

PS 2024 - 60 vagas ofertadas pelo PS - **nenhum candidato aprovado sem a utilização da bonificação, todos os aprovados foram contemplados com o bônus regional** (resultado provisório).

	PS 2021 - 60 vagas	PS 2022 - 30 vagas	PS 2023 - 30 vagas	PS 2024 - 60 vagas
15%	58 com bonificação 03 sem bonificação	27 com bonificação 3 sem bonificação	30 com bonificação 0 sem bonificação	60 com bonificação 0 sem bonificação
10%	56 com bonificação 4 sem bonificação	24 com bonificação 6 sem bonificação	30 com bonificação 0 sem bonificação	60 com bonificação 0 sem bonificação
5%	43 com bonificação 17 sem bonificação	11 com bonificação 19 sem bonificação	25 com bonificação 5 sem bonificação	50 com bonificação 10 sem bonificação
4%	40 com bonificação 20 sem bonificação	07 com bonificação 23 sem bonificação	19 com bonificação 11 sem bonificação	45 com bonificação 15 sem bonificação
3%	29 com bonificação 31 sem bonificação	06 com bonificação 24 sem bonificação	13 com bonificação 17 sem bonificação	43 com bonificação 17 sem bonificação
2%	22 com bonificação 38 sem bonificação	04 com bonificação 26 sem bonificação	09 com bonificação 21 sem bonificação	37 com bonificação 23 sem bonificação
1%	16 com bonificação 44 sem bonificação	02 com bonificação 28 sem bonificação	05 com bonificação 25 sem bonificação	29 com bonificação 31 sem bonificação
0	04 que fariam jus à bonificação 56 sem bonificação	0 que fariam jus à bonificação 30 sem bonificação	01 que faria jus à bonificação 30 sem bonificação	20 que fariam jus à bonificação 40 sem bonificação

Documento 29, página 1-42, do IC. 1.12.000.000116/2024-58

Esses dados demonstram que a política de bônus regional da UNIFAP, sob o pretexto de garantir ingresso mais igualitário aos cursos superiores da universidade, tendo como base o curso mais disputado da instituição, **resultou, na prática, em uma reserva integral das vagas para candidatos beneficiados nos últimos dois Processos Seletivos e em uma reserva de quase 100% das vagas nos dois anteriores.** Assim, a medida adotada pela universidade afronta os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

A compreensão doutrinária e jurisprudencial do Princípio da Proporcionalidade estabelece sua subdivisão em três elementos: (i) adequação, (ii) necessidade e (iii) proporcionalidade em sentido estrito. Nesse sentido, um ato de supressão e/ou afetação de direito/bem jurídico, tal qual a política do bônus regional, somente será considerado legítimo se for adequado (isto é, apto a produzir o resultado desejado), necessário (isto é, insubstituível por outro menos gravoso e igualmente eficaz) e proporcional em sentido estrito (ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto).

No caso da Resolução CONSU nº 19/2019, alterada pela Resolução CONSU nº 35/2019, as informações fornecidas até o momento não comprovam a **adequação** da política afirmativa ao fim proposto. Embora tenha garantido o acesso de estudantes amapaenses a cursos concorridos, **não há evidências de que isso tenha gerado o impacto positivo esperado de permanência dos médicos no Estado** ou mesmo de que isso tenha resultado em benefícios à sociedade.

A **necessidade** da medida também há de ser ponderada, especialmente no que diz respeito ao curso de medicina, com as oportunidades de qualificação profissional disponíveis no estado. Como demonstrado no capítulo anterior, ainda que 100% dos graduados médicos sejam amapaenses, não há como evitar a "fuga de cérebros" do Estado, pelo fato de o Amapá possuir o **menor número de programas de residência médica no país**, bem como possuir outras inúmeras deficiências no que tange oportunidades de emprego e indicadores de qualidade de vida que afastam a permanência dos profissionais qualificados.

Nesse sentido, **haveria medidas menos gravosas e mais eficientes** para alcançar o fim proposto, consistentes no **aumento de oportunidades para qualificação profissional, de vagas de emprego com boa remuneração, e mesmo medidas gerais aptas a promover o aumento do IDH da região**.

Quanto à **proporcionalidade em sentido estrito**, a política de bônus nos contornos atuais **reduz, ou até mesmo extingue, o direito de igualdade à concorrência para ingresso na universidade pública**, ao menos em relação aos cursos mais concorridos da UNIFAP.

Diante desse cenário, a UNIFAP inclusive reconheceu a necessidade de estudos para justificar a proporcionalidade/razoabilidade da política adotada, ou mesmo de uma eventual redução gradual do percentual. No entanto, **tais estudos ainda não foram apresentados, sendo inevitável a conclusão de que, com base nos dados atualmente disponíveis, o bônus revela-se desproporcional e injustificado**.

3.4 Do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal

Sobre o tema, necessário relembrar que, em Outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário 614.873/AM.

Ainda que não dissesse respeito à política de bônus regional, a controvérsia discutia a viabilidade da discriminação regional positiva, ao avaliar a compatibilidade da Lei do Estado do Amazonas nº 2.984/2004, que **estabelecia a reserva de 80% das vagas nos vestibulares da Universidade Estadual do Amazonas (UEA) para candidatos oriundos de escolas localizadas no estado**, com o artigo 5º, *caput* e incisos I e II da Constituição Federal. O STF decidiu pela inconstitucionalidade da lei estadual, nos seguintes termos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESERVA DE VAGAS EM VESTIBULAR DE UNIVERSIDADE ESTADUAL PARA EGRESSOS DE ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO DA RESPECTIVA UNIDADE FEDERATIVA. LEI DO ESTADO DO AMAZONAS 2.894/2004, QUE CRIA SISTEMA DE COTAS PARA PREENCHIMENTO DE VAGAS EM UNIVERSIDADE ESTADUAL PARA CANDIDATOS EGRESSOS DE ESCOLAS LOCALIZADAS NO RESPECTIVO ENTE FEDERATIVO. NÃO PODE O ENTE FEDERATIVO CRIAR DISCRIMINAÇÕES REGIONAIS INFUNDADAS, DE FORMA A FAVORECER APENAS OS RESIDENTES EM DETERMINADA REGIÃO, SOB PENA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 3º, IV; 5º, CAPUT ; E 19, III, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE DE OS ENTES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA ESTABELECEM RELAÇÕES DE PREFERÊNCIAS ENTRE BRASILEIROS EM RAZÃO DE SUA ORIGEM OU PROCEDÊNCIA. PRECEDENTES.

Observa-se que, em relação ao RE 614.873/AM, **a fundamentação destacou a questão da desproporcionalidade mais do que a impossibilidade da ação afirmativa em si**. No ponto, é relevante reproduzir parte da argumentação tecida no voto do Ministro Luís Roberto Barroso, aplicável ao caso em análise:

15. Verifica-se, por esse motivo, que esse não é um critério legítimo para justificar a ação afirmativa e a flexibilização do princípio de igualdade de acesso ao ensino superior. Com efeito, a adoção dessa política enseja três consequências que devem ser consideradas: **(i) são contempladas pessoas que não necessariamente estão em posição de vulnerabilidade social, a exemplo daquelas que estudaram na rede privada de ensino e tem razoável poder aquisitivo; (ii) há restrição excessiva ao ingresso de estudantes não contemplados pela cota, o que impõe obstáculo desproporcional ao acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade análoga ou mais agravada, tais como migrantes, refugiados e alunos de Estados próximos menos desenvolvidos; e (iii) reduz-se o pluralismo do corpo discente da universidade, restringindo-o praticamente às pessoas residentes no Estado do Amazonas.**

16. Esse último ponto, em especial, gera uma série de preocupações. Em primeiro lugar, a política vai na contramão do princípio da igualdade de

acesso ao ensino superior e do dever estatal de garantir o acesso aos níveis mais elevados de ensino (arts. 206, I, e 208, V, da CRFB). **Ao estabelecer a reserva de 80% das vagas para pessoas que cursaram as três séries do ensino médio no Estado do Amazonas, a consequência é que, praticamente, uma universidade pública estadual é retirada do cardápio de opções daqueles que não são contemplados por tal política.** Restringe-se, por consequência, uma oportunidade de acesso ao ensino público superior. **Isso, aliás, tem impacto ainda maior em candidatos provenientes de Estados próximos menos abastados, que, eventualmente, não dispõem de tantas opções de universidades públicas em seu território[5]; e em estrangeiros migrantes ou refugiados, que chegam ao país em busca de oportunidades e autonomia[6].**

17. Em segundo lugar, ao restringir desproporcionalmente o acesso àqueles que cursaram os três anos do ensino médio no Estado do Amazonas, a política de cotas da Universidade do Estado do Amazonas contraria a sua própria razão de ser. Como visto, **um dos argumentos que justificam a legitimidade das ações afirmativas é o fato de que elas tornam o ambiente acadêmico mais plural, aberto às diferenças e consentâneo com a heterogeneidade da sociedade.** Trata-se de aspecto fundamental para promover o reconhecimento de grupos sociais inferiorizados, de modo a romper com o ciclo de opressão, instigar a valorização por seus pares e resgatar a autoestima perdida. Na situação ora analisada, contudo, **a ação afirmativa implementada vai na contramão desse objetivo e restringe demasiadamente a pluralidade do seu corpo discente, coibindo a migração estudantil e a diversidade cultural.** Como consequência, a política carece de legitimidade e o tratamento diferenciado se torna injustificável sob o prisma da Constituição.

18. Em terceiro lugar, a redução excessiva do pluralismo nas universidades contraria os objetivos constitucionais da educação. Nos termos do art. 205, caput, da Carta de 1988, a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Com efeito, a educação não é um fim em si mesmo, mas deve estar a serviço do desenvolvimento de pessoas, permitindo que alcancem autonomia nos mais diferentes aspectos da sua personalidade; da formação de cidadãos aptos a exercer seus direitos, cumprir seus deveres e participar da sua comunidade; e do preparo para o trabalho, habilitando-os técnica e pessoalmente. **Todavia, ao restringir demasiadamente a diversidade do corpo discente, a política de cotas da Universidade do Estado do Amazonas se afasta do alcance desses objetivos, pois dificulta o convívio com as diferenças, empobrece os relacionamentos e reduz oportunidades.**

19. Não se desconhecem, contudo, as boas intenções que ensejaram a edição da Lei nº 7.349/2004 e a implementação da ação afirmativa nela prevista. É bem verdade que o Amazonas é menos desenvolvido do que outros Estados da federação e que seus residentes eventualmente não tiveram acesso à mesma educação que pessoas provenientes de outros lugares do país. É razoável, portanto, que haja preocupação com a alta concorrência e com o risco de que o processo seletivo deixe de aprovar pessoas residentes no Amazonas, negando-lhes essa importante oportunidade de acesso ao ensino

superior. Ademais, os defensores da política de cotas argumentam que ela busca prestigiar os candidatos que contribuem com os tributos amazonenses e que, possivelmente, se fixarão no território após a formação, incrementando o desenvolvimento do Estado.

20. Tais preocupações, embora legítimas, não são capazes de validar a política de cotas da Universidade do Estado do Amazonas. **A situação de desigualdade histórica que prejudica os candidatos amazonenses não é restrita a eles, mas abarca outros candidatos provenientes das regiões Norte e Nordeste, que são as menos desenvolvidas do país. Desse modo, como a reserva de vagas para quem cursou o ensino médio em escola do Estado do Amazonas se dá em percentual de 80%, cria-se um obstáculo desproporcional ao acesso de outros alunos em situação de vulnerabilidade análoga ou mais agravada, a exemplo de pessoas de outros Estados menos desenvolvidos ainda (e.g., Rondônia, Tocantins, Pará, Acre, Roraima).**

21. Com essa formatação, a política compromete o núcleo essencial da vedação à criação de distinções ou preferências entre brasileiros (art. 19, III, da CRFB). Nessa linha, este STF tem afirmado a inconstitucionalidade de leis que, a pretexto de reduzir desigualdades regionais, estabelecem critérios de discriminação injustificada entre brasileiros em razão do Estado de origem (ADI 3.070, Rel. Min. Eros Grau, j. em 29.11.2007; ADI 3.583, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 21.02.2008.) Especificamente no caso de ação afirmativa para ingresso em universidade, esta Corte, atenta à circunstância de que o Distrito Federal não se encontra em posição de vulnerabilidade na federação, já declarou a inconstitucionalidade de política de cotas que reservava 40% das vagas para alunos que comprovassem ter cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas públicas daquele ente (ADI 4.868, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 27.03.2020).

22. Nessa linha, a inconstitucionalidade da política de cotas ora analisada **não significa que é vedada toda e qualquer ação afirmativa que adote o critério espacial ou de origem.** Afinal, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e as regiões Norte e Nordeste ainda têm índices menores de desenvolvimento humano do que as demais. É inegável que os seus cidadãos têm maior dificuldade de acesso à educação, saúde, saneamento básico, transporte e outros direitos básicos, o que obstaculiza a sua ascensão social e os inferioriza no plano do reconhecimento. Nesse cenário, **em alguns casos, pode ser pertinente a adoção de um critério diferenciado para superar disparidades regionais e democratizar os espaços públicos.** Vale dizer: **no caso da política de cotas da Universidade do Estado do Amazonas, a inconstitucionalidade decorre do fato de que a reserva de vagas é de 80%, o que atenua excessivamente a diversidade do corpo discente e nega oportunidades a pessoas em situação de vulnerabilidade ainda maior, como aquelas de Estados menos desenvolvidos do que o Amazonas. Trata-se, pois, de um critério injustificável, inidôneo e discriminatório.** (Grifo nosso).

Outrossim, na RCL n. 65.976/MA, julgada pela 1ª Turma do STF em 21.10.2024, o Tribunal novamente firmou o entendimento pela inconstitucionalidade da

concessão do bônus de 20% (vinte por cento) na nota final do ENEM para candidatos aos cursos de graduação oferecidos no Campus de Pinheiro/MA, que concluíram o ensino médio na referida cidade ou em municípios situados em um raio de 150 km, uma vez que a vantagem contrariava as decisões proferidas na ADI n. 4.868 e no RE n. 614.873:

EMENTA: RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL BÔNUS DE INCLUSÃO REGIONAL A ESTUDANTES QUE TENHAM CONCLUÍDO O ENSINO MÉDIO NAS IMEDIAÇÕES DE MUNICÍPIO. DEFERIMENTO DE BONIFICAÇÃO DE 20% SOBRE A NOTA DO ENEM PARA O CURSO DE MEDICINA NA UNIVERSIDADE

MARANHÃO. DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DA ORIGEM: IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AFASTAMENTO DO ÓBICE DE CONCLUSÃO DO ENSINO MÉDIO EM LOCALIDADE PRÓXIMA AO CAMPUS DA UNIVERSIDADE MARANHENSE PARA OBTENÇÃO DA PONTUAÇÃO ADICIONAL. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (STF, Rcl n. 65.976/MA, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/05/2024, DJe 05/06/2024).

No caso da UFMA, assim como ocorre no da UNIFAP, a política afirmativa não consistia em reserva de vagas, mas no acréscimo de 20% à nota de candidatos baseado em critério geográfico, tendo o critério sido julgado inconstitucional pelos Ministros da Corte.

Em um panorama geral, todavia, depreende-se que a inconstitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal está vinculada ao **caráter excessivo e discriminatório** da política de bonificação, especialmente quando esta **impede, de maneira absoluta**, o acesso de candidatos de outras regiões, como ocorre com o bônus de 20%, conforme já demonstrado.

No entanto, **isso não significa que qualquer ação afirmativa baseada em critérios geográficos seja, por si só, inconstitucional**. O problema identificado reside na falta de proporcionalidade e na exclusão sistemática de candidatos oriundos de outras localidades, **sem uma justificativa robusta e embasada em estudos técnicos**. Dessa forma, é possível conceber políticas públicas que promovam maior equidade no acesso ao ensino superior, desde que respeitados os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

Caso surjam estudos sérios que demonstrem a necessidade da medida e sua adequação aos objetivos pretendidos, como a fixação de profissionais em regiões carentes e correção de desigualdades regionais, a bonificação pode ser compatível com a Constituição, desde que não implique em barreiras intransponíveis a outros candidatos igualmente vulneráveis.

No que tange à quantificação do bônus regional, cabe ressaltar que a UNIFAP foi instada a realizar pesquisas que evidenciassem a consecução dos objetivos pretendidos com a política do bônus regional, os impactos alcançados até o momento e as projeções

futuras, caso a medida permanecesse em vigor. A Universidade se comprometeu a elaborar estudos detalhados nesse sentido, por meio da Portaria nº 1351/2024, datada de 19 de setembro de 2024, por meio da qual foi estabelecida a Comissão Especial de Estudos e Avaliação de Políticas Afirmativas da UNIFAP.

Ocorre que a UNIFAP, mesmo após o transcurso de mais de quatro meses, ainda não apresentou o referido estudo. Não só isso, como em 29.1.2025 publicou edital de novo processo seletivo em que manteve a concessão do bônus regional de 20% sobre a pontuação obtida no ENEM 2023 ou 2024, sem apresentar qualquer justificativa para tanto.

Esse percentual, como já demonstrado, é claramente inconstitucional.

Isso posto, havendo previsão que resulta em discriminação inconstitucional no Edital nº. 01/2025, de 29 de janeiro de 2025, do Processo Seletivo de 2025 da UNIFAP, **forçoso reconhecer a necessidade de invalidação das cláusulas do referido edital que versam sobre o bônus regional, bem como das resoluções da UNIFAP que o embasam: a Resolução CONSU nº 19/2019 e todas as demais que versem sobre o bônus regional nos moldes indicados.**

IV. DA TUTELA DE URGÊNCIA

Conforme preceitua o art. 300 do Código de Processo Civil, a concessão da tutela de urgência, de caráter antecipado se dá quando presentes os tradicionais requisitos de probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e perigo de dano (*periculum in mora*).

No caso em tela, a **probabilidade do direito (*fumus boni iuris*)** encontra-se exposta nos fundamentos de fato e de direito desta petição, que demonstram a inconstitucionalidade da política de bônus regional de 20%, a qual afronta os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, à medida em que cria cenário desigual de acesso ao ensino superior público federal.

Por sua vez, o **perigo de dano na demora (*periculum in mora*)** consiste na existência de processo seletivo em andamento com a previsão de aplicação do referido bônus, utilizando-se do patamar histórico de 20%, em clara afronta aos preceitos constitucionais.

Assim, é manifesta a presença dos requisitos para o deferimento da tutela provisória de urgência, nos moldes do art. 12 da Lei n.º 7.347/85 e do artigo 300 do Código de Processo Civil.

Portanto, mostra-se necessário o **deferimento da tutela de urgência para suspender a eficácia das cláusulas "1.6" e subitens, "1.7", "1.8", "3" e todos os seus subitens, item "b" da cláusula "9.1" e "9.2" do Edital n. 01/2025, de 29 de janeiro de 2025, para que o Processo Seletivo de 2025 prossiga sem a aplicação do bônus regional até a prolação de decisão judicial definitiva nos autos desta Ação Civil Pública.**

V. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o Ministério Público Federal requer:

a) a concessão de tutela de urgência para suspender a eficácia das cláusulas "1.6" e subitens, "1.7", "1.8", "3" e todos os seus subitens, item "b" da cláusula "9.1" e "9.2" do Edital n. 01/2025, de 29 de janeiro de 2025 e para determinar à UNIFAP que dê prosseguimento ao Processo Seletivo de 2025 sem a aplicação do bônus regional até a prolação de decisão judicial definitiva nos autos desta Ação Civil Pública, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00;

b) a citação da ré, através de seus representantes legais, para, querendo, contestar a presente demanda no prazo legal;

c) ao final:

c.1) a declaração de nulidade das cláusulas "1.6" e subitens, "1.7", "1.8", "3" e todos os seus subitens, item "b" da cláusula "9.1" e "9.2" do Edital nº. 01/2025, de 29 de janeiro de 2025, do Processo Seletivo de 2025 da UNIFAP, bem como da Resolução CONSU nº 19/2019 e de todas as demais Resoluções da UNIFAP que prevejam a aplicação do bônus regional, incluindo a Resolução CONSU nº 26/2019 e a Resolução CONSU nº 35/2019;

c.2) a condenação da UNIFAP para que se abstenha de publicar novas Resoluções e Editais de processo seletivo que prevejam a aplicação do bônus regional, sem prévia elaboração de estudos que demonstrem sua proporcionalidade e constitucionalidade, diante das objeções apontadas no bojo desta petição inicial;

d) a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

Protesta-se por todos os meios de prova admitidos.

Dá-se à causa, para efeitos legais, o valor de R\$ 1.000 (um mil reais).

Macapá, data da assinatura eletrônica.

-assinado eletronicamente-

PEDRO AFONSO ARENHARDT EIDT
PROCURADOR DA REPÚBLICA

10122277088