



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

**NOTA TÉCNICA PFDC nº 19/2024**

**Assunto:** Análise da [in]constitucionalidade de normas que estabelecem critérios de localidade de origem para reserva de vagas ou atribuição de bônus em vestibulares de universidades públicas. O critério de localidade de origem, ao favorecer candidatos com base em sua residência ou escolaridade em determinada região, desrespeita os arts. 3º, IV, e 19, III, da Constituição Federal.

**INTRODUÇÃO**

Esta Nota Técnica articula-se com expedientes oriundos do Núcleo de Apoio Operacional à PFDC na PRR da 5ª Região - NAOP5 (PRR5ª-00019991/2024), da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Pernambuco - PRDC-PE (PR-PE-00053033/2024) e da Procuradoria da República no Município de Ji-Paraná-RO (PRM-JPR-RO-00010160/2024), nos quais se postula, em síntese, “a definição da controvérsia sobre a constitucionalidade das cotas regionais para acesso ao ensino público superior, especialmente no que se refere ao sistema de bônus regionais, respeitada a independência funcional” (PRM-JPR-RO-00010160/2024). Relaciona-se, também, a presente NT com expediente oriundo da Procuradoria da República no Estado do Acre (PR-AC-00004731/2024), de 11.3.2024, reiterado em 24.7.2024 (PR-AC-00016631/2024), que, apontando a existência de controvérsias judiciais na Justiça Federal, solicita a edição da nota técnica da PFDC sobre a constitucionalidade da bonificação regional como estratégia de promoção de igualdade efetiva (discriminação positiva).

Busca-se analisar, na presente Nota Técnica, a compatibilidade, ou não, entre o critério de localidade de origem, utilizado para reserva de vagas ou concessão de bônus em vestibulares, e preceitos constitucionais que indicam tratamento isonômico, proíbem distinções entre brasileiros por origem ou procedência e asseguram a coesão federativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A controvérsia tem origem, entre outros fatores, em diversas notícias de fato instauradas a partir de representação do mesmo noticiante, Mateus Francisco Prado, o qual aponta a necessidade de incrementar a atuação em nível nacional contra a prática de bônus regionais adotados por diversas universidades federais, em seus processos seletivos. Eis o conteúdo reproduzido nas diversas representações:

*(...) venho por meio deste documento apresentar uma denúncia formal contra a inércia e a omissão dos Ministérios Públicos Federais nos estados e no Distrito Federal em promover a devida ação judicial contra a prática dos bônus regionais adotados por diversas universidades federais em seus processos seletivos. Contextualização e Fundamentação Jurídica: Desde fevereiro de 2024, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF), sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, julgou o caso Rcl 65.976/MA e declarou a inconstitucionalidade do uso de bônus regionais em processos seletivos de universidades públicas. Esta decisão foi unânime, ou seja, todos os ministros da 1ª Turma votaram contra a prática dos bônus regionais, estabelecendo jurisprudência firme e clara sobre o tema. O STF determinou que o bônus regional fere o princípio da isonomia previsto no artigo 5º da Constituição Federal, além de violar o artigo 19, inciso III, que proíbe a criação de distinções entre brasileiros por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Argumentos dos Ministros da 1ª Turma do STF: Ministra Cármen Lúcia (Relatora): Argumentou que "o bônus regional viola o princípio da isonomia, criando discriminação injustificada entre candidatos de diferentes regiões, e que as políticas públicas devem promover a igualdade de oportunidades. Ela destacou que o critério de bonificação baseado na origem ou procedência dos cidadãos é inconstitucional por contrariar o princípio da isonomia e não possui suporte legal".*

*Ministro Luís Roberto Barroso: Destacou que "a política de bônus regionais pode perpetuar desigualdades regionais e sociais, em vez de corrigi-las, gerando uma disparidade ainda maior no acesso ao ensino superior, que deveria ser equitativo e justo para todos os brasileiros".*

*Ministro Gilmar Mendes: Afirmou que "a autonomia universitária não pode ser utilizada como um escudo para justificar práticas que violam a Constituição. A aplicação do bônus regional sem critérios objetivos e justos fere a isonomia e deve ser corrigida"*

*Ministro Alexandre de Moraes: Ressaltou a necessidade de tratamento igualitário para todos os candidatos, independentemente da região de origem, afirmando que "a manutenção de bônus regionais cria um sistema desigual que favorece determinadas regiões, o que é*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*incompatível com o princípio constitucional da igualdade”.*

*Ministro Flávio Dino: Mesmo sendo do Maranhão, um estado diretamente envolvido no caso, votou contra o bônus regional, afirmando que “a política de bonificação regional, embora bem intencionada, não atende aos princípios constitucionais de igualdade e justiça. A igualdade de oportunidades deve prevalecer sobre as particularidades regionais”.*

*Outras Decisões Relevantes no Mesmo Sentido: Universidade Federal do Maranhão (UFMA) - Rcl 65.976/MA: Decisão tomada em 21 de maio de 2024, declarando inconstitucional a prática dos bônus regionais na UFMA, estabelecendo que essa prática viola o princípio da isonomia.*

*Universidade de Brasília (UNB): Em decisão anterior, o STF considerou inconstitucional o bônus regional adotado pela UNB, reforçando que a autonomia universitária não pode servir como justificativa para políticas que criam desigualdades regionais.*

*Universidade Federal do Espírito Santo (UFES): O STF também julgou inconstitucional a prática de bônus regional na UFES, confirmando que tal política discrimina injustamente candidatos de outras regiões e não promove a igualdade de oportunidades.*

*Universidade Federal de Sergipe (UFS): Em fevereiro de 2024, o STF negou o recurso extraordinário da UFS, mantendo a proibição da aplicação dos bônus regionais, afirmando que a medida fere o princípio da isonomia conforme o artigo 19, III, da Constituição Federal.*

*Decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1): Proibiu a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) de aplicar bônus regional, com base no princípio da isonomia. O tribunal enfatizou que a medida criava uma discriminação regional desproporcional, restringindo o acesso de candidatos de outras regiões e violando o princípio da igualdade de condições no acesso ao ensino superior.*

*Histórico dos Processos e Obstáculos Enfrentados*

*Desde a publicação dessa decisão, tenho atuado incessantemente para assegurar que a jurisprudência estabelecida seja aplicada em todo o território nacional, com o objetivo de garantir a igualdade de acesso ao ensino superior. Para tanto, abri processos em todos os estados do Brasil e no Distrito Federal, denunciando a prática inconstitucional dos bônus regionais. No entanto, tenho enfrentado inúmeras barreiras e resistências: Inércia nos Estados sem Universidades Públicas com Bônus Regional: Nos estados onde não há universidades públicas que utilizam o bônus regional, os Ministérios Públicos Federais têm sistematicamente alegado que não possuem competência para agir, argumentando que a questão não lhes diz respeito. Contudo, é justamente nesses estados que a população é mais prejudicada, pois os alunos locais enfrentam*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*desvantagens severas ao concorrer às vagas em universidades de outros estados que aplicam o bônus regional. Esta omissão do MPF é particularmente grave, pois deixa de proteger os direitos dos cidadãos que são diretamente afetados por essa prática discriminatória.*

*Defesa do Bônus Regional pelos MPs Federais nos Estados onde Ele é Aplicado: Nos estados onde o bônus regional é aplicado, tenho observado uma tendência dos Ministérios Públicos Federais locais em defender a legalidade do bônus, alegando que ele está previsto na Constituição. Essa resistência persiste mesmo após a decisão do STF, que declarou a inconstitucionalidade dessa prática. Essa postura dos MPs Federais locais perpetua uma prática já julgada inconstitucional, impedindo que as denúncias avancem e mantendo uma situação de desigualdade que deveria ser corrigida. Pedidos e Solicitações Diante do exposto, solicito à Ouvidoria do Ministério Público Federal que: Interpele Todos os Ministérios Públicos Federais Estaduais e do Distrito Federal: Que sejam interpelados os MPs Federais de todos os estados e do Distrito Federal para que justifiquem a inércia em levar adiante os processos relacionados à inconstitucionalidade dos bônus regionais. É essencial compreender por que a decisão unânime do STF não tem sido devidamente aplicada e por que os processos têm sido arquivados ou simplesmente não avançam. Reveja Arquivamentos e Retome Processos Pendentes: Que a Ouvidoria do MPF analise os processos que foram arquivados sem um exame adequado da jurisprudência estabelecida pelo STF e solicite que sejam reabertos e corretamente instruídos. Além disso, proponho que se estabeleça um acompanhamento rigoroso desses casos para garantir que os direitos dos cidadãos sejam respeitados. Ação Coordenada entre os MPs Federais: Proponho que a Ouvidoria do MPF coordene uma ação conjunta entre os Ministérios Públicos Federais nos estados e no Distrito Federal para assegurar que a decisão do STF seja implementada de maneira uniforme em todo o país, garantindo a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior.*

*Fiscalização e Conformidade com a Decisão do STF: Solicito que a Ouvidoria estabeleça mecanismos de fiscalização para verificar a conformidade dos Ministérios Públicos Federais com a decisão do STF, incluindo auditorias periódicas e relatórios de conformidade. Conclusão Diante das dificuldades enfrentadas tanto em estados que não aplicam o bônus regional quanto naqueles que o defendem ativamente, é evidente a necessidade de uma intervenção mais incisiva da Ouvidoria do MPF para garantir que a decisão de fevereiro de 2024 do STF seja implementada de forma eficaz e uniforme em todo o Brasil. Peço que sejam tomadas as medidas necessárias para que os Ministérios Públicos Federais cumpram sua função de proteger os direitos fundamentais dos cidadãos e assegurar a isonomia no acesso ao ensino superior.*

O noticiante formulou manifestações nas Procuradorias da República em todos os estados federados e na PGR, totalizando 27 (vinte e sete) manifestações de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

idêntico teor, assim como foram autuadas 32 (trinta e duas) notícias de fato correlatas (PRM-JPR-RO-00010068/2024).

Nesse contexto de multiplicidade de notícias de fato e demandas com o mesmo objeto, vários Procuradores Regionais dos Direitos do Cidadão (PRDC) já decidiram pelo arquivamento de procedimentos, sob o fundamento de legalidade e constitucionalidade dos chamados bônus regionais.

Essas decisões têm sido objeto de recursos administrativos, nos quais o noticiante alega que "o argumento utilizado pela Procuradoria, de que a decisão da Reclamação nº 65.976/MA não possui eficácia erga omnes, é juridicamente infundado. [A] Primeira Turma do STF, ao julgar a referida Reclamação, firmou entendimento vinculante ao declarar que a prática do bônus regional viola o princípio da isonomia previsto no artigo 5º da Constituição Federal, proibindo distinções entre brasileiros com base em critérios regionais, conforme o artigo 19, inciso III, da mesma Constituição. [T]odos os ministros da Primeira Turma votaram a favor da inconstitucionalidade do bônus regional, estabelecendo jurisprudência clara e unânime" (PR-PE-00060261/2024).

A manifestação da PRDC-PE sintetiza bem os fundamentos adotados pelas demais PRDCs quanto à legalidade e constitucionalidade das cotas ou dos bônus regionais, sendo importante transcrevê-los (PR-PE-00053033/2024):

*Várias PRDCs pelo país já se manifestaram pela legalidade e constitucionalidade dos bônus regionais aplicados por universidades federais, mormente quando estas se localizam em regiões menos favorecidas e mais distante dos grandes centros urbanos, como o Norte e algumas áreas do Nordeste do Brasil, onde o ensino, seja público ou até privado, muitas vezes não consegue acompanhar os altos níveis de ensino das regiões Sul e Sudeste.*

*Defender o contrário seria negar a própria razão de ser da interiorização das universidades federais, naquelas regiões, pois que somente passariam a receber alunos do Sul e Sudeste, sobretudo nos cursos mais concorridos, como Medicina. Este fato já era realidade na UFPE em 2017, antes da implantação dos bônus regionais, razão pela qual esta PRDC comunga do entendimento inúmeras vezes esposado pela grande maioria das PRDCs pelo país, de que o bônus regional busca diminuir as desigualdades regionais do Brasil, como estabelece o art. 3º, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, ainda não se pode afirmar que dita Reclamação tem eficácia erga omnes, em qualquer caso concreto em que se aplique bônus regionais. Note-se que a Reclamação trazida pelo noticiante como supedâneo de seus*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*requerimentos, além de não ter ainda transitado em julgado, traz várias inconsistências, as quais poderão ser reapreciadas pelo STF, inclusive por seu Pleno, em grau recursal. Primeiro, os precedentes invocados como fundamento na RCL n. 65.976/MA (ADI 4868 e RE 614873) invocada pelo noticiante não decidiram nada sobre bônus regionais, uma vez que julgaram casos de reserva de vagas, em percentuais significativos, sem pronunciamento de mérito sobre a constitucionalidade da ação afirmativa em si. No julgamento da ADI n. 4.868-DF, ocorrido em 10 de abril de 2013, o STF considerou inconstitucional a Lei Distrital n. 3.361/2004, que reservava 40% (quarenta por cento) das vagas para alunos de escolas do DF. Já no julgamento do Recurso Extraordinário n. 614.873/AM, em 19 de outubro de 2023, o STF declarou inconstitucional a Lei n. 2.894/2004 do Estado do Amazonas, que reservava 80% (oitenta por cento) das vagas na Universidade Estadual do Amazonas para alunos que cursaram o ensino médio naquele Estado. Ressalte-se que a decisão foi por maioria de votos, vencido o relator; para além disso, a fixação da tese acabou cancelada, justamente porque não houve consenso sobre a (in)constitucionalidade das cotas regionais. Confira-se:*

19/10/2023

Não

TRIBUNAL

provido

PLENO

*Decisão: Por unanimidade, o Tribunal, preliminarmente e em questão de ordem proposta pelo Ministro Dias Toffoli, cancelou o tema 474 da repercussão geral. Na sequência, por maioria, negou provimento ao recuso extraordinário e julgou inconstitucional a Lei nº 2.894/2004 do Estado do Amazonas, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator). Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Relator. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 19.10.2023. (grifado)*

*Como se percebe, tanto a ADI n. 4.868, quanto o o Recurso Extraordinário (RE) 614.873/AM não se referiam, de modo algum, à ação afirmativa concretizada por meio de bônus regionais. Esse sistema consiste num percentual de aumento na nota dos candidatos residentes em determinadas regiões do estado da universidade promotora do certame.*

*No caso de Pernambuco, ressalte-se, a UFPE prevê percentuais bastantes discretos, que variam de 3% (três por cento) a 10% (dez) por cento (Resolução n. 22/2023, da Universidade Federal de Pernambuco/Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão). No caso das leis julgadas inconstitucionais pelo STF, tratava-se de sistema distinto que reserva, pura e simples, até 80% (oitenta por cento) do total de vagas de certos cursos de universidades federais, para a população local, prática esta muito diferente dos bônus regionais, a que se refere o noticiante.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

## 1. Histórico do debate sobre bônus ou cotas regionais no Supremo Tribunal Federal

No contexto das ações que versam sobre as normas atinentes às cotas ou bônus regionais já apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal, bem como tendo em vista a existência de legislações editadas por Estados quanto à matéria, é relevante a análise do tema à luz de alguns elementos já debatidos noutras oportunidades e dos vetores que informam o princípio da igualdade.

Em 17.10.2012, o 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 centrou-se na constatação de desarrazoada discriminação de estudantes também oriundos do ensino público – portanto, na mesma situação de exclusão social em que se encontra o público beneficiado pela norma – mas originários de instituições de ensino de outras unidades da Federação, uma vez que, ao contrário do critério condição social, o local de origem de uma pessoa não constitui fator legítimo de disparidade de tratamento, sobretudo em se tratando de acesso à educação, direito constitucional que se pauta pelo princípio da 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 malfez o princípio federativo da unidade de nacionalidade dos brasileiros.

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 que não se justifica em razão da política de ação afirmativa que busca garantir igualdade de oportunidade aos oriundos da escola pública.

Posteriormente, em 25 de março de 2023, foi julgado o RE n. 614.873, cujo reconhecimento de repercussão geral deu origem ao Tema 474. Importa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

destacar que referido tema foi cancelado em razão da necessidade de “amadurecer esse assunto um pouco mais”, nas palavras do Ministro Roberto Barroso, 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 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.

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 desiguam, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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.

Mais recentemente, em 21.10.2024, o tema foi objeto de novo debate, na RCL n. 65.976/MA, julgada pela 1ª Turma do STF que firmou o entendimento no sentido de que a concessão do bônus de 20% (vinte por cento) na nota final do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), 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), contraria as decisões vinculantes proferidas na ADI n. 4.868 e no RE n. 614.873, paradigma do Tema 474 de repercussão geral. Veja-se a ementa do julgado:

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

## **2. A *ratio decidendi* das decisões vinculantes como pilar central para sustentação do sistema de precedentes vinculantes**

Com a reorganização do sistema normativo brasileiro, influenciado pelo neoconstitucionalismo, verifica-se uma refundação no entendimento da função atribuída às decisões judiciais. Essa função ultrapassou o mero objetivo de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

pacificação social, assumindo o papel de realizar a justiça de maneira eficiente na medida em que se busca eliminar a falta de racionalidade e coerência instalada no sistema judicial pelo afastamento da possibilidade de prolação de dois juízos díspares sobre questões de idêntico mérito.

Nesse cenário, destacam-se objetivos como segurança jurídica, previsibilidade, eficiência processual e confiança no sistema de Justiça. Esses elementos, reforçados pela coerência e estabilidade nas decisões, são fundamentais para evitar oscilações que podem comprometer a ordem social, política e econômica.

A adoção do modelo de precedentes vinculantes, ancorada nos princípios constitucionais da segurança jurídica, isonomia e eficiência processual, reflete essa evolução. Esse modelo combina características do *civil law* e do *common law*, destacando o fortalecimento de cláusulas gerais e princípios constitucionais.

Assim, os precedentes assumem um papel interpretativo e normativo relevante, consolidando direitos fundamentais de modo uniforme e coerente.

Sem embargo desse entendimento, é inegável a importância de o sistema educacional contar com balizamentos normativos gerais em relação ao tema ora tratado. Política pública dessa envergadura, e em matéria de reconhecida complexidade, cujo pano de fundo é a tentativa de enfrentamento de desigualdades sociais e regionais, deve contar com um referencial normativo consistente que norteie o funcionamento do sistema como um todo, a partir de critérios capazes de conciliar realidades regionais distintas, em vez de ficar ao sabor de critérios adotados em cada instituição de ensino com base em autonomias universitárias fragmentadas, isoladamente consideradas e exercitadas.

### **3. Da análise das razões de decidir e da eficácia vinculante dos motivos determinantes**

Avançando no tema, apresenta-se como exemplo relevante o debate em torno da [in]constitucionalidade dos chamados "*bônus regionais*". Segundo o posicionamento adotado por alguns PRDCs, essa política afirmativa busca reduzir desigualdades regionais, em consonância com o art. 3º, inciso II, da Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Federal de 1988, e acrescenta como argumento de reforço a constatação de que os precedentes invocados na RCL n. 65.976/MA, como a ADI 4.868 e o RE 614.873/AM, não abordaram diretamente os bônus regionais, limitando-se a analisar a reserva de vagas em percentuais significativos, sem juízo de mérito sobre a constitucionalidade dessa forma de ação afirmativa.

No controle de constitucionalidade, especialmente em sede concentrada, a eficácia vinculante das decisões costuma estar restrita à parte dispositiva. Todavia, a *ratio decidendi*, que contém os fundamentos essenciais à conclusão, desempenha um papel crucial na interpretação uniforme da Constituição. Embora não vinculante de forma absoluta, a *ratio decidendi* possui um efeito vinculatório relativo, cuja superação exige a demonstração de distinções relevantes entre os casos ou a comprovação de que os fundamentos originais se tornaram inaplicáveis.

Essa compreensão é especialmente significativa no controle concentrado de constitucionalidade, onde as decisões transcendem interesses individuais. Para que formem precedentes consistentes, é essencial identificar e adotar seus motivos determinantes. Reduzir a eficácia vinculante ao dispositivo comprometeria o valor das decisões como precedentes, pois desconsideraria sua essência interpretativa. A *ratio decidendi* garante que os casos futuros, envolvendo normas semelhantes, sejam analisados com estabilidade e coerência, indo além da literalidade do dispositivo e produzindo efeitos concretos sobre a interpretação constitucional.

A análise dos fundamentos da decisão também exige atenção aos fatos subjacentes às normas questionadas, verificando se os casos analisados e o litígio atual possuem semelhanças relevantes. Isso assegura que os precedentes cumpram sua função de tutela da ordem constitucional, promovendo segurança jurídica e igualdade na aplicação do direito. Nesse sentido, os fundamentos das decisões revelam o *iter* percorrido para a formulação do dispositivo decisório, ainda que possuam um efeito vinculatório mais "fraco", superável apenas diante de diferenças substanciais ou da obsolescência de suas razões.

No tema específico em análise, o objeto pode ser delimitado da seguinte forma: **o critério de localidade de origem, utilizado como fator de diferenciação para o acesso a vagas em universidades públicas, seja por**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

**bônus ou reserva de quantitativos, é compatível com os preceitos constitucionais que concretizam o princípio da igualdade?**

Tanto a ADI n. 4.868/DF quanto o RE 614.873/AM foram decididos com fundamentos que conduziram à conclusão sobre a inconstitucionalidade do uso desse critério. A propósito, colaciono os fundamentos do julgamento da ADI n. 4.868/DF:

O caso ora em testilha refere-se a discussão de constitucionalidade de dispositivo que, a despeito de promover política de inclusão social por meio do estabelecimento de cotas sociais lastreadas em um perfil socioeconômico predeterminado – estudantes oriundos de escolas públicas – , atrela a referida política a outro critério restritivo, qual seja: somente serão abrangidos pela indigitada política de inclusão aqueles que tiverem cursado o ensino fundamental e o ensino médio exclusivamente em escolas públicas do Distrito Federal.

[...]

Diante dessas considerações, e com base no que foi julgado na ADI 3330 e na ADPF 186, não vejo vício de inconstitucionalidade a macular a política pública (ação) afirmativa que vislumbre a inclusão social, com base em parâmetros socioeconômicos previamente definidos e motivados. Não há no preceito impugnado, conforme se depreende, explicitação de critério de renda, tratando-se, pois, de modo peculiar de presunção de hipossuficiência econômica e de exclusão social dos estudantes oriundos de escolas públicas.

No entanto, esclareça-se, o presente caso cuida de hipótese em que um critério restritivo – localidade – se sobrepõe a outro – inclusão social.

A importância da discussão reside em saber se é constitucional atrelar o critério diferenciador “inclusão social de estudantes oriundos de escola pública” a outro critério delimitador do primeiro (“exercício da política pública somente por aqueles que tenham cursado o ensino fundamental e médio em escolas públicas do Distrito Federal”) que, a pretexto de restringir, cria fator de desigualação entre nacionais.

Em suma, o destinatário precípua da ação afirmativa será o âmbito de proteção da política de inclusão ou, por outro lado, tão somente aquele que resida no Distrito Federal e, por conseguinte, possua um perfil socioeconômico predeterminado?

Em outras palavras, assim questiona Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a problemática do conteúdo jurídico do princípio da igualdade:

“(...) o que permite radicalizar alguns sob a rubrica de iguais e outros sob a rubrica de desiguais? Em suma: qual o critério legitimamente manipulável – sem agravos à isonomia – que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamentos jurídicos diversos? Afinal, que espécie de igualdade veja e que tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia?”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

(...)

Quando é vedado à lei estabelecer discriminações? Ou seja: quais os limites que adversam este exercício normal, inerente à função legal de discriminar?" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. São Paulo, Editora Malheiros, 3ª edição, 2006, p. 11/13)

Acerca da compatibilidade do estabelecimento de critérios discriminatórios com o princípio da igualdade, preleciona Celso Antônio que:

"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". (p. 17)

Assim, não há incompatibilidade entre discriminação e igualdade quando o critério for supedâneo de uma realidade cujo fator de desigualação seja verificável e, com base nesse critério, seja possível exprimir correlação lógica e abstrata (justificativa racional) para acolher, no ordenamento jurídico essa desigualação. E mais, é imprescindível a adequação, in concreto, do critério de diferenciação ao texto constitucional.

Para Celso Antônio, ofende o princípio constitucional da isonomia a norma cujo critério discriminador cuide de elementos não residentes nos fatos, situações ou pessoas desequiparadas. É pois:

"(...) inadmissível, perante a isonomia, discriminar pessoas ou situações ou coisas (o que resulta, em última instância, na discriminação de pessoas) mediante traço diferencial que não esteja nelas mesmas residentes. Por isso, são incabíveis regimes diferentes determinados em vista de fator alheio a elas; quer-se dizer: que não seja extraído delas mesma; Em outras palavras: um fator neutro em relação às situações, coisas ou pessoas diferenciadas é inidôneo para distingui-las. Então, não pode ser deferido aos magistrados ou aos advogados ou aos médicos que habitem em determinada região do País – só por isto – um tratamento mais favorável ou mais desfavorável juridicamente. Em suma, discriminação alguma pode ser feita entre eles, simplesmente em razão da área espacial em que estejam sediados. Poderão, isto sim – o que é coisa bastante diversa – existir nestes vários locais, situações e circunstâncias, as quais sejam, elas mesmas, distintas entre si, gerando, então, por condições próprias suas, elementos diferenciais pertinentes. Em tal caso, não será demarcação espacial, mas o que nelas exista, a razão eventualmente substante para justificar discrimen entre os que se assujeitam – por sua presença contínua ali – àquelas condições e as demais pessoas que não enfrentam idênticas circunstâncias". (p. 29-30)

No caso em exame, o fator discriminatório deflagrado pela expressão "do Distrito Federal" enseja, por si só, a sua ilegitimidade, pois atribuir a um certo alguém um tratamento jurídico diferenciado, favorável ou desfavorável, não prescinde dos reais elementos diferenciadores que justifiquem a concessão do referido discrimen.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**Também não há correlação lógica, racionalmente justificável, para consagrar a limitação de ordem espacial para uma política pública cuja legitimidade ampara-se não em um critério espacial, mas sim em uma intenção pública intangível de igualação de oportunidades.**

O referido padrão discriminatório, ao deferir critério que não diferencia o objeto de sua proteção – cotas sociais – consoante critério inerente a ele próprio, abusa do direito de distinguir, destoando, de forma inequívoca, dos interesses constitucionais pertinentes à igualdade.

Não é preciso leitura muito apurada do texto constitucional para perceber que, dentre os valores nele reforçados, não está o estabelecimento de peculiaridade distintiva calcada em localismo geográfico do cidadão. Há previsão expressa na Constituição Federal de vedação a preconceito decorrente de critério de origem no inciso IV do art. 3º.

[Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342873870&ext=.pdf>. Acesso em 09.10.2024]

A propósito, também traz luz ao tema o voto do relator no julgamento do RE n. 614.873/AM, especialmente quando se debruça sobre **a possibilidade de estabelecer critério geográfico como *discrímen* para acesso à vaga em concurso vestibular**. Veja-se:

Evidente que a jurisprudência desta Corte admite a constitucionalidade das ações afirmativas. Nesse sentido, é preciso registrar que este Tribunal, quando do julgamento da ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 17.10.2014, já assentou a plena constitucionalidade de tais políticas públicas. [...]

Não está em causa, portanto, a possibilidade de reserva de vagas em concurso vestibular em medida situada no âmbito de política afirmativa voltada à redução de desigualdade, em prol da isonomia.

[...]

Trata-se aqui de decidir se **o critério eleito pela lei local, qual seja, o domicílio no estado** e o fato de o candidato haver cursado os três anos do ensino médio em escola situada nos limites da unidade federativa é suficiente para a reserva de 80% das vagas ofertadas em concurso vestibular de universidade estadual.

[...] no caso em tela, **com a nobre intenção de mitigar desigualdades provocadas pela notória distorção que se dá no sistema de acesso ao ensino público superior, criou-se um fator de desigualação que não tem amparo constitucional**.

Tal como consignou o e. Ministro Gilmar Mendes no voto condutor proferido por ocasião do julgamento da ADI 4868, “não há correlação lógica, racionalmente justificável, para consagrar a limitação de ordem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

espacial para um política pública cuja legitimidade ampara-se não em um critério espacial, mas sim em uma intenção pública intangível de igualação de oportunidades.”

O texto constitucional, ademais, não permite preconceitos de origem, nos termos do inciso IV do art. 3º. O art. 19, a seu turno, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a criação de distinções entre brasileiros. Haure-se da doutrina de José Afonso da Silva que tal vedação significa “que um Estado não poderá criar vantagem a favor de seus filhos em detrimento de originários de outros, como não poderá prejudicar filhos de qualquer Estado em relação a filhos de outros, nem filhos de um Município em relação a filhos de outros.” (SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 256).

Conforme consignou a d. Procuradoria-Geral da República em parecer colacionado aos autos, em trecho no qual faz referência à lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, “é fator de legitimação da discriminação com o princípio da igualdade substancial a consonância do discrimen com os interesses protegidos na Constituição Federal, de modo que “não é qualquer fundamento lógico que autoriza desequiparar, mas tão-só aquele que se orienta na linha de interesses prestigiados na ordenação jurídica máxima.”

Diante do exposto, assento a irrazoabilidade de reserva de vagas em concurso vestibular de universidade estadual para egressos de escolas de ensino médio da respectiva unidade federativa, por desrespeito ao art. 3º IV e ao art. 19, III, da Constituição da República.

[Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364140823&ext=.pdf>. Acesso em 09.10.2024]

Embora tenha sido discutida a suposta constitucionalidade de norma que reservava percentual de vagas para candidatos com base em critério espacial, é importante destacar as ponderações feitas pelos Ministros Alexandre de Moraes e Dias Toffoli, durante os debates. Essas ponderações ilustram, de forma didática, a irrazoabilidade do estabelecimento de critérios de diferenciação baseados no local de origem dos candidatos, apresentando um raciocínio adequado quanto às consequências de um eventual reconhecimento da constitucionalidade de bônus ou cotas estabelecidos com base no local de origem do candidato:

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - [...] apesar da boa intenção, o art. 19, III, veda de forma absoluta isso. Uma das três vedações federativas é criar distinções entre brasileiros ou preferências entre os entes federativos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O fato de alguém ter feito o ensino num estado, ele é tão brasileiro quanto os demais, porque nós estamos pensando no Amazonas. São Paulo, então, vai poder fixar a tese percentual também só para alunos que fizeram em São Paulo? Na verdade, aqui a vedação é absoluta. Repito o art. 19: "Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si."

Nós temos diversos julgados que não admitem que alguém seja beneficiado por ter a naturalidade do estado A, do estado B e do estado C. Aqui, em verdade, nós estamos pegando o final do inciso III.

O Estado do Amazonas está criando uma preferência para aqueles que fizeram o estudo no Estado do Amazonas. Ora, se nós formos radicalizar nisso, mesmo que seja um percentual baixo, todos os estados vão poder fazer isso em todas as universidades, porque também não vai ser possível falar que o Amazonas pode e o Rio de Janeiro não pode, porque aí nós estaremos criando uma distinção entre os estados.

[...]

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

[...]

Veja, aqui se trata de reserva de vagas para as universidades estaduais. Então, o Estado de São Paulo financia, com 9% do seu orçamento, as três universidades estaduais: a Universidade de São Paulo, a Universidade de Campinas e a Universidade Estadual Júlio de Mesquita Neto. Além disso, financia 1,5% para o Instituto de Pesquisa Avançada.

Então, o orçamento de São Paulo é bloqueado em cerca de 11%, para a área de pesquisa, ensino e extensão. Se nós fixarmos uma tese geral, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo estará autorizada a limitar o acesso a toda essa rede de ensino, em determinada porcentagem, aos seus cidadãos, aos paulistas e paulistanos de nascimento.

Como destacado, a adoção de bônus ou cotas regionais em vestibulares de universidades públicas – sem que haja vetores normativos seguros e consistentes – pode agravar as disparidades já existentes entre as regiões, uma vez que abre espaço a precedentes perigosos, permitindo que cada estado ou instituição estabeleça suas próprias regras, em desrespeito à equidade no acesso à educação e à desejável coesão socioeconômica nacional.

Esses critérios aqui mencionados, na forma como vêm sendo veiculados, comprometem, a meu sentir, o postulado fundamental da igualdade. Bem observa, a propósito, o Subprocurador-Geral da República e Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto Paulo Thadeu Gomes da Silva: "[...] há um direito geral de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

igualdade, fundamentado no que dispõem as normas dos artigos 3º, inciso IV, e 5º, caput, pelos quais se observa a positivação tanto da proibição de discriminação quanto da promoção da igualdade, comandos esses direcionados tanto àquele que cria a norma jurídica quanto àquele que a aplica. Esses dois artigos, aqui tomados na consideração de cláusulas gerais do direito de igualdade, a par de lançar suas sementes normativas por todo o texto constitucional, num metafórico processo de polinização constitucional, é que albergam a tese da presença, no direito constitucional brasileiro, das perspectivas da antidiferenciação e da antissubordinação. (*in* SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. *Sistema Constitucional das Liberdades e das Igualdades*. São Paulo: Ed. Atlas, 2012. pág. 162)

Verifica-se, ademais, ausência de proporcionalidade (em sua dimensão de [in]adequação) na adoção de tais mecanismos, em razão do descompasso entre os meios adotados e o fim pretendido.

Além disso, para que não fosse violado o postulado da isonomia, seria indispensável uma correlação lógica entre o fator de discrimen adotado e o objetivo perseguido. Vale dizer, o elemento diferencial deve ser racional, adequado, lógico e coerente, sem que resulte de critério arbitrariamente concebido. Como indicado por Celso Antônio Bandeira de Mello, "a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada". (*in* BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Malheiros Editores, 3ª ed., pág.39).

Assim, a adoção pura e simples de um critério territorial (bônus/cotas regionais) como fator de desigualação, a partir de iniciativas isoladas de instituições de ensino, e sem que haja balizamentos normativos de caráter geral, viola o postulado da igualdade.

## **CONCLUSÃO**

Portanto, ante a necessidade de resguardar a coesão nacional inerente ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

pacto federativo e da proibição de desigualação entre cidadãos por critérios distintos fixados em cada instituição de ensino – e, pois, desarrazoados e desproporcionais –, entendo que as regras estabelecidas por universidades que utilizem a origem geográfica de candidatos(as) como critério de diferenciação têm gerado cenários de insegurança jurídica, carecendo de constitucionalidade, em face do que dispõem os arts. 3º, IV, 5º, *caput*, e 19, III, da Constituição Federal.

Encaminhe-se a presente Nota Técnica aos ilustres membros integrantes do Sistema PFDC, observada a independência funcional.

Comunique-se. Publique-se.

Brasília, (data da assinatura eletrônica)

**NICOLAO DINO**

Subprocurador-Geral da República  
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão