



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

PAULO ROBERTO BEZERRA DE CARVALHO JÚNIOR

**A (IN)VALIDADE JURÍDICA DO ARGUMENTO DE INCLUSÃO REGIONAL: análise de sua correspondência com o ordenamento jurídico e a jurisprudência do TRF5**

Recife

2024

PAULO ROBERTO BEZERRA DE CARVALHO JÚNIOR

**A (IN)VALIDADE JURÍDICA DO ARGUMENTO DE INCLUSÃO REGIONAL: análise de sua correspondência com o ordenamento jurídico e a jurisprudência do TRF5**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

**Área de concentração:** Direito Administrativo. Direito Constitucional.

**Orientador:** Manoel de Oliveira Erhardt.

Recife

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Carvalho Júnior, Paulo Roberto Bezerra de.

A (in)validade jurídica do argumento de inclusão regional: análise de sua correspondência com o ordenamento jurídico e a jurisprudência do TRF5 / Paulo Roberto Bezerra de Carvalho Júnior. - Recife, 2024.

55 p., tab.

Orientador(a): Manoel de Oliveira Erhardt

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2024.

Inclui referências.

1. bonificação regional. 2. resoluções universitárias. 3. jurisprudência do TRF5. I. Erhardt, Manoel de Oliveira. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

PAULO ROBERTO BEZERRA DE CARVALHO JÚNIOR

**A (IN)VALIDADE JURÍDICA DO ARGUMENTO DE INCLUSÃO REGIONAL: análise de sua correspondência com o ordenamento jurídico e a jurisprudência do TRF5**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: 08/10/2024

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Esp. Manoel de Oliveira Erhardt (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>a</sup> Ma. Larissa Medeiros Santos (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Joaquim Lustosa Filho (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

## RESUMO

O presente trabalho examina a viabilidade jurídica das resoluções administrativas que instituem o argumento de inclusão regional para o ingresso em Universidades Federais situadas no campo de jurisdição do TRF5. Para isso, a pesquisa combina análise bibliográfica e jurisprudencial para tratar o conceito e os limites dos atos administrativos e avaliar as resoluções que instituem regramento sobre o argumento de inclusão regional. O objetivo central do trabalho é verificar a consonância dessa ação afirmativa com o ordenamento jurídico brasileiro, analisando precipuamente a jurisprudência adotada pelo TRF5. Catalogou-se as decisões proferidas pelo Tribunal, destacando os argumentos utilizados pelas Turmas para decidirem processos que questionam a legalidade dessas resoluções universitárias. Verificou-se o entendimento seguido pela Suprema Corte em matérias semelhantes. A avaliação da bonificação foi realizada a partir da articulação da doutrina, da jurisprudência e das implicações práticas das resoluções. O estudo conclui que os atos administrativos não podem disciplinar matérias além dos limites legais. Para que o argumento de inclusão seja válido, sua implementação deve advir de lei, atendendo aos critérios da razoabilidade e da proporcionalidade, sem comprometer a justa concorrência entre todos os candidatos, evitando a criação de reservas de vagas que possam excluir a possibilidade de disputa de candidatos não beneficiados.

**Palavras-chave:** bonificação regional; resoluções universitárias; jurisprudência do TRF5.

## ABSTRACT

This paper examines the legal viability of administrative resolutions that establish the regional inclusion argument for admission to Federal Universities located in the Federal Regional Court of the 5<sup>th</sup> Region area of jurisdiction. To this end, the research combines bibliographical and jurisprudential analysis to address the concept and limits of administrative acts and evaluate the resolutions that establish rules on the regional inclusion argument. The main objective of the work is to verify the consonance of this affirmative action with the Brazilian legal system, primarily by analyzing the case law adopted by the Federal Regional Court of the 5<sup>th</sup> Region. The decisions by the Court were catalogued, highlighting the arguments used by the Chambers to decide cases questioning the legality of these university resolutions. The position followed by the Supreme Court in similar matters was verified. The assessment of the bonus was based on an articulation of doctrine, case law and the practical implications of the resolutions. The study concludes that administrative acts cannot regulate matters beyond legal limits. So that the inclusion argument is valid, its implementation must come from the law, in accordance with the criteria of reasonableness and proportionality, without compromising fair competition between all candidates, avoiding the creation of vacancy reserves that could exclude the possibility of competition from non-benefited candidates.

**Keywords:** regional bonus; university resolutions; case law by the Federal Regional Court of the 5<sup>th</sup> Region.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Distribuição de vagas para um curso de 100 pessoas, utilizando-se de exemplo o curso de Administração da UFPE, campus Recife, seguindo a Lei nº 12.711/2012. ....	13
Tabela 2 Demonstra a quantidade de processos catalogados e quantidade de processos cujo mérito analisou a legalidade do argumento de inclusão regional por órgão julgador .....	31
Tabela 3 Demonstra a relação entre a nota de corte do curso, considerando a bonificação, e a nota máxima do exame ajustada pelos pesos da Universidade. Também ajusta a nota de corte sem a bonificação. ....	47

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AI Argumento de inclusão  
Art(s)/art(s). Artigo(s)  
CCEPE Conselho Coordenador De Ensino, Pesquisa e Extensão  
CEPE Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão  
CF Constituição Federal  
CONEPE Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão  
CONSEPE Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão  
CONSUNI Conselho Superior Universitário  
EJA Educação de jovens e adultos  
ENCCEJA Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos  
ENEM Exame Nacional do Ensino Médio  
INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
MEC Ministério da Educação e Cultura  
RCL Reclamação  
SiSU Sistema de Seleção Unificada  
STF Supremo Tribunal Federal  
TRF5 Tribunal Regional Federal da 5ª Região  
TRI Teoria de Resposta ao Item  
UFAL Universidade Federal de Alagoas  
UFC Universidade Federal do Ceará  
UFPB Universidade Federal da Paraíba  
UFPE Universidade Federal de Pernambuco  
UFRN Rio Grande do Norte  
UFS Universidade Federal de Sergipe

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>O ARGUMENTO DE INCLUSÃO REGIONAL</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1</b>	<b>Atos administrativos</b> .....	<b>15</b>
2.1.1	Considerações sobre o <i>Estado</i> e a Administração Pública .....	15
2.1.2	Conceito, atributos e elementos dos atos administrativos .....	20
<b>2.2</b>	<b>As Resoluções administrativas</b> .....	<b>23</b>
2.2.1	Conteúdo e motivação das Resoluções administrativas .....	24
<b>3</b>	<b>PERSPECTIVAS JURISPRUDENCIAIS</b> .....	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>Jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região: análise dos diferentes entendimentos do Tribunal</b> .....	<b>28</b>
3.1.1	As razões das decisões considerando a licitude do bônus de inclusão regional .....	32
3.1.2	As razões das decisões considerando a ilicitude do bônus de inclusão regional .....	34
3.1.3	As razões das decisões considerando a ilicitude de cláusulas que afastem a bonificação aos concluintes do Ensino Médio por meio de exames supletivos ou equivalentes .....	37
<b>3.2</b>	<b>Jurisprudência adotada pelo Supremo Tribunal Federal</b> .....	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>AVALIAÇÃO DOS INSTITUTOS: PERSPECTIVAS DOUTRINÁRIAS E ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DAS RESOLUÇÕES</b> .....	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>50</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>53</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar as resoluções administrativas das Universidades Federais que instituem o argumento de inclusão regional, notadamente quando a bonificação é atribuída para cursos situados nas capitais dos respectivos entes federados e como a jurisprudência tem decidido litígios tratando da legalidade dessas resoluções.

Em síntese, o argumento de inclusão regional é uma política pública de ação afirmativa adotada por Universidades Federais, tendo por finalidade atribuir bônus percentual na nota dos estudantes que buscam disputar vagas nos cursos universitários ofertados em determinadas localidades, desde que o candidato preencha os critérios estabelecidos nas respectivas resoluções.

O fato de o argumento de inclusão regional ser fruto de atos administrativos e não da lei em sentido estrito contribui para que os particulares não beneficiados proponham ações judiciais buscando afastar a bonificação por considerá-las ilegais. Com base nisso, o presente trabalho buscou sistematizar e compreender os julgamentos realizados pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) em relação à temática. A escolha do Tribunal se dá pelo fato de possuir sede em Pernambuco, local onde também está situada a Faculdade de Direito do Recife.

Considerando que o TRF5 possui jurisdição nos estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, será verificado se as Universidades Federais desses entes instituem o bônus de inclusão regional em cursos ofertados nas respectivas capitais. A escolha de limitar a pesquisa para quando há concessão do bônus em cursos nas capitais federativas ocorre para reduzir o espaço amostral, permitindo compreender a estrutura, os motivos e as semelhanças de como o referido ato administrativo é emitido em diferentes Universidades Federais.

Ato contínuo, o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), gerenciado pelo Ministério da Educação, é o único meio de acesso ao ensino superior ofertado pelas Universidades Federais que serão estudadas neste trabalho. O concurso de seleção dos estudantes é a prova do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Por consequência, a instituição da bonificação aos concorrentes pelo SiSU interfere na disputa por vagas pelos diferentes concorrentes do país. Com isso, surge a possibilidade de judicialização para dirimir controvérsias, possibilitando a aplicação não isonômica do direito em processos distintos pelos Tribunais. Isto é, utilizar-se de parâmetros distintos para solucionar casos semelhantes.

Por conseguinte, o objetivo geral da presente pesquisa é verificar se o ordenamento jurídico brasileiro autoriza que resoluções administrativas instituam a bonificação regional. Os objetivos específicos são: a) investigar a posição adotada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região em lides versando sobre o argumento de inclusão regional; b) catalogar e sistematizar a jurisprudência adotada pelo TRF5, classificando suas linhas argumentativas; c) analisar as correntes doutrinárias sobre os atos administrativos, a autonomia universitária, a legalidade e igualdade;

Feito esses destaques, é importante reunir o acervo jurisprudencial tratando diretamente da temática, a análise doutrinária acerca dos atos administrativos, a observância da autonomia universitária, considerando-se os princípios e direitos consagrados na Constituição Federal de 1988, para se constatar quais são os limites da atividade administrativa universitária e sua consonância com os ditames constitucionais.

Com tais finalidades, o presente trabalho será dividido em três seções e suas respectivas subseções.

A primeira seção buscará o aporte teórico doutrinário para compreender questões gerais sobre o argumento de inclusão regional e as resoluções que os instituem, expondo seus motivos e regramentos. Questões prévias e necessárias ao seu entendimento serão estudadas, desenvolvendo o que é o ato administrativo, quem o expede, seus elementos, atributos e o seu regime jurídico.

A segunda seção irá analisar e sistematizar a jurisprudência do TRF5. Para tanto, será realizada pesquisa de julgados no *site* de consulta de jurisprudência do próprio Tribunal <<https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa>>, utilizando-se os termos de busca "bônus", "enem", "inclusão", "regional" e "inclusão regional".

Catalogou-se os documentos localizados em planilha *excel*, com base no número do processo, data do julgamento, turma do órgão julgador e conclusão tomada pelo órgão. Analisou-se integralmente todos os julgados para catalogar as linhas argumentativas utilizadas para decidir.

Ainda na segunda seção verificou-se como órgãos colegiados do Supremo Tribunal Federal (STF) têm decidido questões semelhantes, observando-se o Recurso Extraordinário

614873/AM, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4868/DF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 7458/PB e a Reclamação 65976/MA.

A terceira seção tratou de integrar os dados colhidos nos itens anteriores. Também foi considerada a autonomia universitária, a legalidade e a igualdade. Nesse ponto, integrando o estudo teórico e jurisprudencial realizado, o resultado prático das resoluções será analisado a partir de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

## 2 O ARGUMENTO DE INCLUSÃO REGIONAL

Iniciamos este tópico buscando traçar um panorama geral acerca do direito constitucional à educação e compreender a dinâmica trazida pela Lei de Cotas e pelas resoluções das Universidade Federais que instituem o argumento de inclusão regional.

A educação desempenha proeminente papel na construção de uma sociedade e, na perspectiva jurídica, assume importância na concretização de valores tutelados pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, o direito à educação, consagrado como um direito social pelo art. 6º e detalhado nos artigos 205 a 214 da Carta Magna, encarrega-se de construir patamar mínimo de dignidade para os cidadãos, completando a eficácia de diversos direitos e aprofundando a democracia (Branco, Mendes, 2019, p.719).

Contudo, a trajetória histórica da educação no Brasil mostra o abandono do Estado para com as minorias, processo esse que desencadeou a marginalização de amplos setores da sociedade, inibindo, inclusive, a efetivação de outros direitos fundamentais. Resumindo o contexto histórico educacional no país, Souza (2018) afirma que

a história educacional brasileira é marcada pelo monopólio da educação, monopólio esse exercido pelas elites dominantes e ávidas pelo capital. Sucederam-se os regimes políticos, ideologias cruzaram o planeta e o nosso sistema educacional sempre ficou restrito a uma minoria. A escola pública, quando era de qualidade, não dava acesso aos mais pobres. Com o passar do tempo, veio a democratização do ensino, mas a qualidade educacional foi-se das escolas públicas para habitar nos sistemas particulares de ensino. Desse modo, deu-se ao pobre escola para estudar, mas, ao mesmo tempo, usurpou-lhe a educação refinada, que transforma.

Nesse contexto, associando-se aos direitos e garantias fundamentais, pretendendo diminuir as desigualdades sociais, raciais, culturais e econômica, foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro as ações afirmativas, baseando-se na expressão aristotélica de que devemos “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades”.

Essas políticas públicas atribuem uma maior expressão à noção de igualdade, mostrando que não é suficiente apenas conceder a isonomia perante a lei. Mas, pelo contrário, é necessário garantir a igualdade em sentido material, que se traduz em assegurar a igualdade de oportunidades, promover a justiça social e constituir os objetivos fundamentais da República<sup>1</sup> (Brasil, 2022).

---

<sup>1</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

Nesse cenário, a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), que é um instrumento de inclusão social, determina que as instituições federais de educação superior devem reservar, em cada processo seletivo para ingresso nos cursos de graduação, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do número de vagas para quem tenha estudado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Duccini e Santos (2016, p. 2) entendem que

A legitimidade dessas ações encontra respaldo sobretudo na ideia de reparação e promoção da igualdade. Dado as desigualdades estruturais que são elementos de cerceamento de oportunidades para grupos negligenciados no processo histórico de estabelecimento da sociedade brasileira, se consensuou sobre a necessidade de haver mecanismos de democratização das oportunidades como, por exemplo, as cotas para acesso ao ensino superior.

Para exemplificar a distribuição de vagas pelas instituições federais determinada pela lei, a tabela a seguir demonstra o quantitativo de vagas distribuídas para o curso de Administração na Universidade Federal de Pernambuco, *campus* Recife, no processo seletivo para ingresso no período de 2024.1, considerando os artigos 1<sup>o2</sup> e 3<sup>o3</sup> da referida legislação, atualizada pela Lei nº 14.723/2023 e pela Lei nº 14.945/2024:

---

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>2</sup> Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas ou em escolas comunitárias que atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público, referidas na alínea b do inciso I do § 3º do art. 7º da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1 (um) salário mínimo per capita. (Redação dada pela Lei nº 14.723, de 2023)

<sup>3</sup> Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (Redação dada pela Lei nº 14.723, de 2023)

§ 1º No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, as remanescentes deverão ser destinadas, primeiramente, a autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas ou a pessoas com deficiência e, posteriormente, completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública. (Redação dada pela Lei nº 14.723, de 2023)

Tabela 1 Distribuição de vagas para um curso de 100 pessoas, utilizando-se de exemplo o curso de Administração da UFPE, campus Recife, seguindo a Lei nº 12.711/2012.

Total de vagas = 100		
Ampla concorrência = 50 vagas	Política especial destinada, exclusivamente, aos egressos de escola pública ou que atuam na educação do campo conveniadas com o Poder Público = 50 vagas	
	Renda bruta até um salário mínimo <i>per capita</i> = 25 vagas, sendo:	
	Independente de renda = 25 vagas, sendo:	
	Pretos e pardos = 17 vaga	Pretos e pardos = 17
	Indígenas = 1 vaga	Indígenas = 1
	Quilombolas = 1 vaga	Quilombolas = 0
	Pessoa com deficiência = 3 vagas	Pessoa com deficiência = 3
	Egresso de escola pública que não preenche algum critério acima = 3 vagas	Egresso de escola pública que não preenche algum critério acima = 4 vagas

Fonte: criação do autor (2024).

Para o cálculo de distribuição de vagas foram utilizados dados do IBGE, considerando-se a proporção na respectiva unidade federativa de pretos e pardos (65,31%), indígenas (1,18%), quilombolas (0,87%) e pessoas com deficiência (9,86%), distribuindo-se as vagas remanescentes aos egressos de escolas públicas que não preencham outros critérios.

Como se vê, as cotas representam 50% do total das vagas e são destinadas apenas para os estudantes egressos de escolas públicas ou escolas comunitárias que atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público, subdividindo-se em dois subgrupos a partir do critério da renda familiar ser menor ou igual a um salário mínimo *per capita*. As demais subdivisões devem incluir pessoas pretas, pardas, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência em proporção igual a quantidade de pessoas que preenchem esse requisito na unidade da Federação que a instituição federal esteja instalada, nos termos do art. 3º da Lei nº 12.711/2012.

O Decreto nº 7.824/2012, que regulamenta a Lei de Cotas e dispõe sobre o ingresso nas instituições federais de ensino, autoriza estas a adotarem políticas afirmativas próprias, seja pela reserva de vagas suplementares ou por ação afirmativa de outra modalidade<sup>4</sup>.

Já a Portaria nº 21, de 5 de novembro de 2012, do Ministério da Educação, dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), que é o meio informatizado pelo qual a instituição pública de ensino superior pode aderir para selecionar estudantes a vagas em cursos de graduação, como base, exclusivamente, nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

O art. 5º dessa Portaria determina que a instituição de ensino que aderir ao SiSU deve descrever as condições específicas de concorrência às vagas ofertadas, dentre outros requisitos, como a instituição de pesos e notas mínimas eventualmente estabelecidos, o número de vagas e as eventuais bonificações à nota do estudante no ENEM decorrentes de políticas específicas de ações afirmativas eventualmente adotadas pela instituição que não estejam incluídas na Lei de Cotas<sup>5</sup>.

Buscando garantir o acesso aos cursos com maior demanda de candidatos por estudantes que cursaram o ensino médio nas respectivas regiões ao redor dos *campi*, as Universidades Federais, notadamente nas regiões Norte e Nordeste, passaram a instituir a política do argumento de inclusão regional, o qual consiste na atribuição de um acréscimo percentual na nota do ENEM daqueles que preencham os requisitos estabelecidos na respectiva norma que institui a política afirmativa.

O argumento de inclusão regional, também chamado de bônus regional, é uma política afirmativa criada pelas Universidades Federais, exteriorizada por meio de atos administrativos,

---

<sup>4</sup> Art. 5º Os editais dos concursos seletivos das instituições federais de educação de que trata este Decreto indicarão, de forma discriminada, por curso e turno, o número de vagas reservadas.

(...)

§ 3º Sem prejuízo do disposto neste Decreto, as instituições federais de educação poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares ou de outra modalidade.

<sup>5</sup> Art. 5º No Termo de Adesão, a instituição deverá descrever as condições específicas de concorrência às vagas por ela ofertadas no âmbito do SiSU, devendo conter especialmente:

(...)

II - o número de vagas reservadas em decorrência do disposto na Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, observada a regulamentação em vigor, quando se tratar de instituições federais de ensino vinculadas ao MEC, destacando, quando for o caso, o número de vagas reservadas exclusivamente para os indígenas;

III - o número de vagas e as eventuais bonificações à nota do estudante no Enem decorrentes de políticas específicas de ações afirmativas eventualmente adotadas pela instituição;

IV - os pesos e as notas mínimas eventualmente estabelecidos pela instituição de ensino referentes às provas do Enem, em cada curso e turno. (...)

consistindo na concessão de um acréscimo percentual à nota de estudantes que vão concorrer às vagas ofertadas pelo SiSU. Em regra, as instituições estipulam como único critério para a concessão da benesse o fato de o estudante ter concluído o ensino médio em localidades ou regiões predefinidas.

Para analisar os aspectos jurídicos que permeiam essa política pública, é necessário realizar digressões preliminares sobre os atos administrativos e analisar os fundamentos e regras que constam nas resoluções das Universidades que são o foco deste trabalho.

## 2.1 Atos administrativos

### 2.1.1 Considerações sobre o *Estado* e a Administração Pública

Apesar de ser assunto profundamente analisado e discutido em Teoria Geral do Estado, é fundamental abordar, ainda que sucintamente, a definição de *Estado* e suas nuances, visto que o ato administrativo é o meio pelo qual o Estado exterioriza sua vontade.

Diferentes ciências buscam compreender o que é o Estado, dentre elas o Direito, de modo que, a depender do referencial teórico adotado, o termo “Estado” assumirá diversos significados (Nóbrega, 2018, p. 28).

A denominação *Estado* passou a ser utilizada a partir do século XVI, influenciada pela obra 'O Príncipe' de Maquiavel, passando-se a ser utilizado para designar entidades políticas que possuíam certa independência, indicando uma sociedade politicamente organizada e com características bem definida, sendo este o argumento para que alguns autores não reconheçam a existência do Estado em momento anterior ao século XVII (Dallari, 2011, p. 59).

Contudo, apesar de aparecer com nomenclaturas diferentes, é possível observar experiências anteriores que, essencialmente, referem-se à concepção de *Estado* elaborada por Maquiavel. Nesse sentido, Nóbrega (2018, p.33) relata que

A perspectiva histórica é um dos recursos para se compreender o Estado. Boa parte da literatura, todavia, considera incorreto falar de Estado antes do período da Idade Moderna, embora naturalmente o homem tenha vivido sob alguma forma de organização política. Como pontua Martinez Esteruelas, o Estado não foi a única forma política de todos os tempos. É um fenômeno histórico, que se realizou em determinada época e pode ser chamado a desaparecer e dar lugar a outros tipos de sociedades políticas. A humanidade conheceu outras formas de se governar como nas cidades gregas, nos impérios antigos, por exemplo (cf. Dantas, 2008: 55). O Estado seria um conceito histórico concreto surgido no séc. XVI, acompanhado da noção de soberania.

Dallari (2011, p.79) adverte que há diversidade de posições quanto a identificação dos elementos necessários para examinar a existência do Estado, em especial o Estado Moderno. No entanto, a teoria jurídica clássica apresenta o Estado a partir de três elementos constitutivos: população, território e soberania (Jellinek, 2000, p. 368 *apud* Nóbrega, 2018, p.71).

Kelsen (1999, p. 201) afirma que “a população do Estado é o domínio pessoal de vigência da ordem jurídica estadual”, isto é, a população corresponde aos indivíduos que estão juridicamente interligados ao Estado e ao poder soberano. O território corresponde ao espaço que delimita geograficamente o Estado e que será aplicado seu ordenamento jurídico. Além disso, o autor, analisando a possibilidade de coexistir mais de um Estado no mesmo espaço e sua sucessão temporal, destaca que “se o espaço é considerado como um elemento do Estado, também o tempo o deve ser, que a existência do Estado, assim como é limitada no espaço, também o é no tempo, pois os Estados podem surgir e desaparecer” (Kelsen, 1999, p. 202). Por fim, Kelsen (1999, p. 202) define soberania, ou o poder do Estado, como “exercido por um governo sobre uma população residente dentro do território do Estado”.

A soberania assume dupla dimensão: uma interna e outra externa. Nóbrega (2018, p.79) explica que “a soberania interna nada mais é do que a prerrogativa de o Estado, internamente, ocupar a mais alta posição hierárquica. Nesse contexto, nenhum cidadão ou entidade (associação) rivaliza com ele”. Nóbrega (2001, p.82), citando Malberg, tratando da soberania externa, afirma que esta

Pressupõe, segundo CARRÉ DE MALBERG (2001: 82, trad. livre), “realidade sinônima de independência”. Isto porque quando se menciona soberania em sua dimensão externa, não se quer dizer que determinado Estado X é superior ao Estado Y, mas sim que nem o Estado Y ou o X encontra-se em posição mais elevada ou inferior.

Portanto, o ponto de distinção entre a soberania interna e a externa é que naquela o Estado possui uma relação de verticalidade (superioridade) para com a população. No plano externo, ou internacional, os Estados possuem relações jurídicas em horizontalidade (igualdade).

O Estado, como uma sociedade política, atua com o desígnio de atingir uma finalidade pública, que é a expectativa de atingir o bem comum de sua população, defender o interesse da coletividade e fornecer meios para que os atores sociais consigam atingir seus respectivos objetivos (Dallari, 2011, p. 112).

Apesar de existir relação de superioridade estatal em relação aos particulares, o poder do Estado é limitado pelo ordenamento jurídico que ele próprio produz. Essa ideia representa a noção de Estado de Direito (*Rule of Law*), em que o Estado está submetido e vinculado ao Direito por ele produzido (Nóbrega, 2018, p.116).

Para o exercício da soberania interna é fundamental que o Estado desenvolva estruturas que permitam operacionalizar suas funções. Nesse sentido, a organização política do Estado brasileiro adotou a forma de estado federal, representada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e o Distrito Federal (Brasil, 1988, art. 1º). O regime federalista adotado viabiliza a repartição de competências entre os entes federativos, com suas atribuições delimitadas pelo texto constitucional.

Nessas ideias, a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal são considerados entidades políticas que integram a estrutura constitucional do Estado e gozam de autonomia plena para se autogovernar e autoadministrar (Meirelles, 2016, p. 70).

No que concerne à capacidade de autoadministração, Carvalho Filho (2015, p. 7) aponta que as entidades políticas

Dotadas de autonomia e, pois, da capacidade de autoadministração, as entidades federativas terão, por via de consequência, as suas próprias Administrações, ou seja, sua própria organização e seus próprios serviços, inconfundíveis com o de outras entidades. Poder-se-á, assim, considerar a Administração Pública num sentido *geral*, considerando-se todos os aparelhos administrativos de todas as entidades federativas, e num sentido *específico*, abrangendo cada pessoa da federação tomada isoladamente.

Com isso, as entidades políticas possuem aptidão para criar outras entidades para exercerem sua autoadministração. Essas novas entidades, denominadas entidades administrativas, representam a Administração Pública indireta, que serão explicadas no próximo tópico.

Por outra óptica, a Constituição adota a teoria da tripartição de poderes: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988, art. 2º). Cada Poder também possui suas atribuições bem delimitadas na Constituição. Nesse sentido, Carvalho Filho (2015, p. 59) sintetiza essa questão ao afirmar que

A cada um dos Poderes de Estado foi atribuída determinada função. Assim, ao Poder Legislativo foi cometida a função normativa (ou legislativa); ao Executivo, a função administrativa; e, ao Judiciário, a função jurisdicional. Entretanto, não há exclusividade no exercício das funções pelos Poderes. Há, sim, preponderância. As linhas definidoras das funções exercidas pelos Poderes têm caráter político e figuram na Constituição. Aliás, é nesse sentido que se há de entender a independência e a harmonia

entre eles: se, de um lado, possuem sua própria estrutura, não se subordinando a qualquer outro, devem objetivar, ainda, os fins colimados pela Constituição.

Bossler (2015) afirma que essa separação de poderes não é absoluta no sistema constitucional brasileiro, pelo fato de ser possível um Poder exercer funções de outro Poder. O objetivo desse sistema é favorecer o sistema de freios e contrapesos, evitando que um Poder se sobressaia ao outro.

No caso do Poder Executivo, sua atividade típica é o exercício da atividade administrativa. Nesse contexto, Di Pietro (2020, p. 185) sustenta que a Administração Pública possui um sentido amplo, dividido em dois aspectos: a Administração considerada subjetivamente, representada pelos órgãos governamentais incumbidos de realizar atividades de comando e pelos órgãos administrativos, que são subordinados àqueles, cabendo-lhes executar os planos governamentais. A Administração considerada objetivamente representa a função política, que trata dos planos de governo, e a função administrativa, que os executa.

O sentido estrito de Administração Pública, relacionado à função administrativa, possui um sentido subjetivo (orgânico ou formal), que representa as entidades e o conjunto de órgãos criados para colocar em prática as decisões tomadas pelo Governo. O sentido estrito também possui acepção objetiva (material ou funcional), que compreende as atividades desenvolvidas pela administrativa (Di Pietro, 2020, p. 185-193).

As entidades políticas, além de serem titulares dos serviços públicos, também podem executá-los diretamente por meio de seus órgãos e agentes (Carvalho Filho, 2015, p. 531). No âmbito da União, por exemplo, a Administração Direta é representada por dois órgãos: a Presidência da República e os Ministérios (Brasil, 1988, art. 84, II; Brasil, 1967, art. 4º, I).

É possível que a Administração Direta transfira a titularidade e/ou a execução dos seus serviços públicos para outras entidades, fazendo surgir o fenômeno da descentralização administrativa.

Dentre as espécies de descentralização administrativa, convém destacar a descentralização por serviços, que ocorre quando as entidades políticas criam personalidades jurídicas próprias e a elas transfere a titularidade e a execução de determinado serviço público (Di Pietro, 2020, p. 949).

A Administração Indireta compreende as Autarquias, Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista e fundações públicas, estando a nova entidade vinculada ao Ministério que tiver competência para sua principal atividade (Brasil, 1967, art. 4º, II, parágrafo único).

Essa descentralização ocorreu, por exemplo, em razão do Decreto-lei nº 9.388/1946, onde criou a Universidade do Recife, posteriormente transformada na Universidade Federal de Pernambuco, possuindo personalidade jurídica própria, natureza jurídica de autarquia educacional, estando vinculada ao Ministério da Educação.

Como mencionado anteriormente, a soberania interna do Estado é limitada pelas normas por ele produzidas. Por conseguinte, o *regime jurídico* designa quais normas irão regular as relações jurídicas de determinados sujeitos. O regime jurídico administrativo, por sua vez, representa quais normas irão incidir sobre a Administração Pública, podendo abranger normas de direito público e de direito privado.

Di Pietro (2020, 204-205), destaca que a opção pelo regime se dá, em regra, pela Constituição ou por lei, não sendo possível que a Administração Pública, por sua mera discricionariedade, opte por regime não autorizado por lei, em razão do princípio da legalidade.

Nas relações jurídicas da Administração Pública, apesar de poder ser utilizado os dois regimes, conforme o caso, em regra, haverá predominância do regime jurídico de direito público. Este regime é caracterizado pela incidência de normas de direito público que atribuem à Administração Pública prerrogativas e privilégios que a colocam em situação de superioridade em relação ao particular para atender os interesses coletivos (Di Pietro, 2020, p. 64).

O regime jurídico de direito privado, em regra, é determinado pelo constituinte ou pelo legislador. Normalmente será aplicado quando a Administração Pública atua sem exercer suas prerrogativas como Poder Público, em igual nível do sujeito particular, como ocorre quando há exploração de atividade econômica pelo Estado (art. 173 da CF). Muito embora haja a aplicação do direito privado, a Administração ainda “conserva algumas de suas prerrogativas, que derogam parcialmente o direito comum, na medida necessária para adequar o meio utilizado ao fim público a cuja consecução se vincula por lei” (Di Pietro, 2020, p. 205).

### 2.1.2 Conceito, atributos e elementos dos atos administrativos

Firmadas as premissas iniciais referentes ao conceito de Estado, de Administração Pública e do regime jurídico administrativo, podemos iniciar a análise dos atos administrativos.

José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 101) explica que não há um consenso doutrinário para conceituar o *ato administrativo*. Entretanto, o autor elenca três elementos que são fundamentais para sua caracterização:

Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público (Carvalho Filho, 2015, p. 101).

O autor conclui conceituando o ato administrativo como a “exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público” (Carvalho Filho, 2015, p. 101).

Outra característica importante dos atos administrativos é o fato de possuírem hierarquia infralegal e consistirem em providências jurídicas que complementam a lei para lhes dar cumprimento, sujeitando-se ao controle de legitimidade pelo Poder Judiciário (Mello, 2015, p. 393-394).

Ademais, a manifestação de vontade da Administração Pública por meio do ato administrativo não representa a vontade do agente que a emitiu, mas, sim, a *vontade administrativa*, sendo essa uma vontade que “decorre da lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador” (Di Pietro, 2020, p.183).

O regime jurídico aplicável é o de direito público, uma vez que há incidência de regras específicas aos atos da Administração Pública, atribuindo prerrogativas e privilégios ao Poder Público que não são extensíveis ao particular, o que reflete a supremacia do interesse público sobre o privado. Assim, o ato administrativo é o meio pelo qual a Administração Pública ou seus delegatários exercem suas funções administrativas, atuando sob o regime jurídico de direito público, com observância da lei, tendo por fim atender ao interesse público.

O fato de os atos administrativos serem submetidos ao regime jurídico de direito público faz com que ele possua atributos especiais que os distinguem dos atos privados.

As prerrogativas e privilégios atribuídos ao Poder Público são atributos especiais que distinguem os atos administrativos dos atos privados. Martins (2017, p. 35) destaca que essa característica especial não se dá por mero “arbítrio dos agentes normativos, para lhes atribuir um privilégio injustificado. Os atributos alicerçam-se no interesse público: são considerados necessários para adequada tutela desse interesse” (Martins, 2017, p.35). Não se trata, pois, de um privilégio atribuído à autoridade governante pelo simples fato de ser a força governante, o que seria injustificável no Estado de Direito (Mello, 2015, p.425).

Os atributos mais aceitos pela doutrina majoritária são quatro: presunção de legitimidade, imperatividade, autoexecutoriedade e tipicidade.

O primeiro atributo é a presunção de legitimidade. Essa característica significa que os atos, até prova em contrário, são presumidamente legítimos, verdadeiros e em conformidade com o Direito. Para Di Pietro (2020, p. 468), “se não existisse esse princípio, toda a atividade administrativa seria diretamente questionável, obstaculizando o cumprimento dos fins públicos”. Além disso, seu fundamento reside na ideia de soberania que põe o Estado em posição de superioridade em relação ao particular (Di Pietro, 2020, p. 468-469).

A imperatividade, também relacionada com as ideias de soberania e de poder, é o atributo pelo qual os atos administrativos podem ser impostos a terceiros mesmo sem sua concordância, fundamentando-se pela supremacia do interesse público sobre o privado. Esse atributo estará presente em atos que possuem um provimento ou uma ordem administrativa (Meirelles, 2016, p.185).

O atributo seguinte, a autoexecutoriedade, representa a possibilidade de a Administração executar seus próprios atos sem a necessidade de autorização judicial, embora o ato possa ser posteriormente apreciado pelo Poder Judiciário para avaliar eventuais ilegalidades e excessos.

Mello não aborda a autoexecutoriedade, mas sim os conceitos de exigibilidade e executoriedade. O primeiro atributo permite a Administração impelir o administrado ao cumprimento da obrigação imposta por meio de uma coação indireta, e o segundo possibilita a Administração compelir diretamente o administrado e executar o que lhe foi imposto (Mello, 2015, p. 427). Tais atributos estão presentes apenas nas hipóteses em que a lei expressamente autorizar ou quando se tratar de medida urgente em que a executoriedade, caso não utilizada, geraria grave comprometimento do interesse tutelado pela Administração (Mello, 2015, p. 430).

O último atributo recebe grande importância no Estado de Direito. A tipicidade é um atributo que decorre do princípio da legalidade, estampado no artigo 37 da Constituição Federal<sup>6</sup>. Isto é, todo ato administrativo somente pode ser praticado quando a legislação autorize ou determine que a Administração Pública atue, sendo uma garantia do administrativo contra a possibilidade de o Estado editar atos arbitrários. Nesse sentido, Di Pietro (2020, p. 473) destaca que

Esse atributo representa uma garantia para o administrado, pois impede que a Administração pratique atos dotados de imperatividade e executoriedade, vinculando unilateralmente o particular, sem que haja previsão legal; também fica afastada a possibilidade de ser praticado ato totalmente discricionário, pois a lei, ao prever o ato, já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida.

Cavalcanti (2009, p. 233) defende que a legislação deve possuir *standards* mínimos que guiem a ação executiva, não sendo lícito outorgar excessivas competências às entidades administrativas, sob pena de haver delegação legislativa mascarada e, pois, inconstitucional.

Além dos atributos, os atos administrativos possuem cinco requisitos necessários à sua formação e representam seus pressupostos de validade: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Esses elementos constam no art. 2º da Lei nº 4.717/1965, que regula a ação popular, ao tratar dos atos nulos.

A *competência* é o “poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções” (Meirelles, 2016, p. 175). Trata-se, em verdade, de um poder-dever de atuar, decorrente da Constituição Federal ou da legislação, não havendo margem para renunciar a competência ou atuar fora dos parâmetros legais.

A *finalidade* é o “o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato” (Di Pietro, 2020, 485). É um elemento vinculado do ato administrativo, pelo fato de não ser possível que a Administração Pública atue para além do interesse público ou mesmo da finalidade expressa em lei.

A *forma* é o elemento que expressa como o ato administrativo será exteriorizado, como também o procedimento ou as formalidades que serão adotadas durante o ato de formação de vontade da Administração (Di Pietro, 2020, p. 481-482).

---

<sup>6</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

O *motivo* é a “situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo” (Carvalho Filho, 2015, p. 114). A situação de fato pode ser compreendida como a situação que ocorreu no mundo físico, enquanto a situação de direito como a ocorrência dos pressupostos legais que autorizaram ou determinam a realização de um ato.

A doutrina distingue motivo de motivação. Pode-se verificar os motivos no ato administrativo a partir do direito aplicável (situação de direito) e dos fatos que levaram o administrador a decidir (situação de fato). A motivação, por seu turno, ocorre quando a Administração justifica o ato tomando, expondo os motivos e demonstrando que os pressupostos fáticos ocorreram (Di Pietro, 2020, 487).

O último elemento é o *objeto*. Enquanto a finalidade representa o resultado desejado com o ato (fim mediato), o objeto é o efeito jurídico produzido com o ato (fim imediato). “Pode o objeto do ato administrativo consistir na aquisição, no resguardo, na transferência, na modificação, na extinção ou na declaração de direitos, conforme o fim a que a vontade se preordenar” (Carvalho Filho, 2015, p. 166).

Ultrapassada a parte conceitual, passa-se a analisar os atos administrativos das Universidades Federais.

## **2.2 As resoluções administrativas**

O presente tópico buscará analisar as resoluções das Universidades que atribuem o argumento de inclusão regional em cursos das capitais dos respectivos estados. Essa delimitação visa ilustrar e compreender a estrutura, os motivos e as semelhanças de como esses atos administrativos são formulados por diferentes Universidades Federais.

Para a análise dos respectivos atos administrativos serão consideradas apenas as Universidades Federais situadas nos estados em que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região possui jurisdição, sendo eles: Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

As resoluções são atos administrativos expedidos pelas altas autoridades que não o Chefe do Poder Executivo para disciplinar matérias de sua competência específica. As resoluções são atos, na pirâmide jurídica, inferiores aos regulamentos e aos regimentos, não sendo sua atribuição inová-los ou contrariá-los, mas apenas complementá-los e explicá-los (Carvalho Filho, 2015, p. 208).

O regulamento, por sua vez, é o ato administrativo, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, “geral e (de regra) abstrato, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública” (Mello, 2015, p. 208).

Discussões mais detalhadas sobre os regulamentos e as resoluções serão realizadas em tópico subsequente.

### 2.2.1 Conteúdo e motivação das Resoluções administrativas

A Universidade Federal de Alagoas (UFAL) criou o argumento de inclusão regional apenas para o curso de medicina do *campus* Aristóteles Calazans Simões (A. C. Simões), localizado na cidade de Maceió, por meio da Resolução nº 86/2022 do Conselho Superior Universitário (CONSUNI-UFAL).

A ação afirmativa consiste na atribuição de bonificação de 3% (três por cento) na média final obtida pelo candidato que tenha cursado todo o ensino médio em escolas de ensino regular do estado de Alagoas, não se incluindo candidatos que tenham concluído, ainda que no Estado de Alagoas, o ensino médio por meio exames supletivos, Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) e equivalentes.

Ainda em 2022 a UFAL alterou essa Resolução, por meio da Resolução nº 91/2022 do CONSUNI/UFAL, passando a permitir, também, que fosse utilizado o bônus na nota aos candidatos que tenham cursado apenas 2 (dois) anos do ensino médio no estado e os que tenham terminado o ensino médio por meio de exames supletivos, o ENCCEJA, desde que comprovem a realização do ensino fundamental no estado de Alagoas.

A UFAL argumentou que com a bonificação pretende contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do estado de Alagoas e reduzir as assimetrias existentes na distribuição de médicos no Estado, especialmente na atenção primária em municípios do interior. Fundamentou o ato com a seguinte legislação: art. 5º, §3º, do Decreto nº 7.824/2012 e art. 3º, III, da Constituição Federal.

A Universidade Federal do Ceará (UFC) não possui política de bonificação regional na capital do ente federado.

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) instituiu o argumento de inclusão regional por meio da Resolução nº 43/2021 do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE-UFPB).

Criou-se o direito ao acréscimo de 10% à nota final dos candidatos que comprovem residir no estado da Paraíba e que tenham estudado integralmente o ensino médio em escolas regulares, públicas e/ou privadas, ou tenham obtido o certificado de ensino médio pela EJA, pelo ENCCEJA ou pelo Exame Supletivo no Estado da Paraíba. A comprovação da residência no estado deve considerar os 3 (três) anos que antecedem a candidatura ao vestibular.

A atribuição do acréscimo de 10% à nota final se deu para a concorrência em todos os cursos da UFPB, independentemente da localidade do campus universitário, atribuindo-se o bônus, inclusive, aos estudantes que optaram por concorrer na modalidade de cotas.

Posteriormente, a UFPB publicou a Resolução nº 47/2022 do CONSEPE-UFPB, alterando o artigo 5º da Resolução nº 43/2021 do CONSEPE-UFPB, dispondo que os candidatos possivelmente beneficiados pelo argumento de inclusão regional e pela Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), deverão optar por apenas uma das duas modalidades de concorrência, não sendo permitida a sua aplicação cumulativa. Considerou-se não existir previsão legal para a aplicação cumulativa de modalidades afirmativas distintas.

A UFPB argumentou que com a bonificação pretende estimular o acesso à UFPB por estudantes locais, promovendo maior qualificação dessa população. Considerou que os estudantes paraibanos possuem menor taxa de evasão nos cursos de graduação em relação aos discentes de outros estados (taxa de evasão de 73,3% para não paraibanos e de 60,7% para paraibanos) e que nos 5 anos que antecederam a resolução, a UFPB apresentou 49,6% de ocupação de vagas por estudantes de outros estados. Fundamentou com a ato com seguinte legislação: art. 5º, §3º, do Decreto nº 7.824/2012, art. 3º, III, da Constituição Federal, Portaria Normativa nº 18/2012 do Ministério de Educação e Cultura.

A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) criou, por meio da Resolução nº 17/2014 do Conselho Coordenador De Ensino, Pesquisa e Extensão (CCEPE-UFPE), o argumento de inclusão regional no importe de 10% da nota do ENEM, para os candidatos que concluíram o ensino fundamental e cursaram todo o ensino médio em escolas regulares e presenciais das mesorregiões da Zona da Mata e do Agreste pernambucano, para os cursos oferecidos pelos *campi* de Vitória de Santo Antão e do Agreste.

A referida resolução, posteriormente ratificada pela Resolução nº 19/2019 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE-UFPE), expressamente dispôs que não seria oferecido nenhum tipo de argumento de inclusão regional para os cursos oferecidos pela UFPE no *campus* de Recife.

A partir da Resolução nº 09/2020 do CEPE-UFPE, a Universidade ampliou a política já adotada para abranger o argumento de inclusão, também no valor de 10% da nota final do ENEM, ao curso de medicina do *campus* em Recife. O critério para gozar do direito foi ter cursado e concluído todo o ensino médio em escolas regulares e presenciais no estado de Pernambuco e nele residir.

A Resolução nº 23/2021 do CEPE-UFPE passou a prever que candidatos que tenham cursado e concluído no mínimo 2/3 do ensino médio (dois anos completos dos três anos previstos) nas escolas regulares e presenciais no estado de Pernambuco também poderiam gozar do benefício. Nesse caso, tendo cursado e concluído todo o ensino médio em Pernambuco o candidato possuiria direito ao acréscimo de 10% da nota. Já o candidato que tenha cursado e concluído 2/3 do ensino médio no estado teria o direito ao acréscimo de 7% na nota final.

Realizada nova alteração no regramento, a Universidade, por meio da Resolução nº 24/2022 do CEPE-UFPE, garantiu ao candidato que tenha cursado e concluído todo o ensino médio em Pernambuco o acréscimo de 5% da nota final e ao candidato que tenha cursado e concluído 2/3 do ensino médio no estado teria o direito ao acréscimo de 3% na nota final.

A UFPE argumentou que com a bonificação pretende estimular o acesso à UFPE por estudantes locais. Considerou que nos 4 anos que antecedem a resolução o curso de medicina apresentou um percentual médio de ocupação das vagas acima de 45% por estudantes de outros estados. Fundamentou o ato com a seguinte legislação: art. 5º, §3º, do Decreto nº 7.824/2012, art. 3º, III, da Constituição Federal, Portaria Normativa nº 18/2012 do Ministério de Educação e Cultura.

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) passou a prever o argumento de inclusão regional, sendo um acréscimo de 20% na nota final, por meio da Resolução nº 177/2013 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE-UFRN), aos candidatos que tivessem concluído o ensino fundamental e cursado todo o ensino médio em escolas regulares e presenciais das microrregiões onde se localizam as cidades com *campus* da UFRN no interior

do estado ou em todas as microrregiões vizinhas. Não se ofertou nenhum tipo de argumento de inclusão regional para os cursos oferecidos na cidade de Natal ou na sua região metropolitana.

A Universidade publicou a Resolução nº 249/2021 do CONSEPE-UFRN, conferindo direito ao bônus de 10% da nota aos candidatos que optarem por concorrer à vaga no curso de medicina na cidade de Natal, que tenham cursado todo o ensino médio em escolas de ensino regular do estado do Rio Grande do Norte. Excluiu-se a possibilidade de extensão ao bônus aos candidatos que concluíram o ensino médio por meio de exames supletivos, do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos e de equivalentes.

A UFRN argumentou que com a bonificação pretende contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Rio Grande do Norte e reduzir assimetrias existentes na quantidade de médicos no Estado, especialmente na atenção primária em municípios do interior. Fundamentou com a ato com seguinte legislação: art. 5º, §3º, do Decreto nº 7.824/2012.

A Universidade Federal de Sergipe (UFS) não adotou o argumento de inclusão regional para cursos do *campus* de Aracaju, capital do estado.

No entanto, registre-se que houve normativa da Universidade para conceder bonificação na nota para candidatos que optassem por disputar vagas em cursos nos *campi* Professor Antônio Garcia Filho e Sertão, ambos no interior do estado, por meio da Resolução nº 31/2019 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONEPE-UFS). Tal menção se dá pelo fato de a Defensoria Pública da União em Sergipe ter ajuizado Ação Civil Pública buscando anular os dispositivos que concedem a bonificação. Questão essa foi levada ao Supremo Tribunal Federal e será tratada no tópico seguinte.

### 3 PERSPECTIVAS JURISPRUDENCIAIS

#### 3.1 Jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região: análise dos diferentes entendimentos do Tribunal

A pesquisa da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região ocorreu por meio do seu site de consulta de jurisprudência <<https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa>>, utilizando-se o seguinte critério de busca: no campo “consultar” foi selecionado “segundo grau”; no campo “pesquisa livre” foi digitado os termos *"bônus"* e *"enem"* e *"inclusão"* e *"regional"*. Os demais campos de pesquisa (“número do processo”, “relator(a)”, “órgão julgador” e “data de julgamento/publicação”) não foram selecionados, objetivando ampliar a busca processual. Localizou-se 36 documentos.

Utilizando-se do mesmo método de pesquisa, porém operando no campo de “pesquisa livre” apenas os termos *"bônus"* e *"enem"*, ampliou-se o espaço amostral da pesquisa, totalizando-se 43 documentos.

Uma terceira busca foi realizada, operando no campo de “pesquisa livre” o termo *"inclusão regional"*, totalizando 107 documentos.

Os documentos localizados nas três buscas foram catalogados, em planilha *excel*, com base no número do processo, data do julgamento e turma do órgão julgador. Após isso foi colocado um “filtro” na coluna “número do processo” e selecionada a opção “classificar de A a Z”, possibilitando a exclusão de processos repetidos, haja vista que as pesquisas localizaram documentos produzidos em processos e, por vezes, houve mais de um documento expedido no mesmo processo, a exemplo de um acórdão de apelação e um acórdão de embargos de declaração.

Após a exclusão dos processos repetidos, totalizaram-se 95 processos julgados no período compreendido entre 30/09/2014 e 23/11/2023. Com a catalogação dos processos para análise, abriu-se cada processo individualmente, por meio do sítio eletrônico de consulta processual eletrônica do Tribunal, por meio do link <<https://pje.trf5.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>>, para análise dos seus julgados na íntegra.

A partir dos dados coletados chegou-se ao seguinte resultado:

- N° de processos julgados sem resolução do mérito: 7 processos. Destes:

- 1 processo reconheceu a existência de coisa julgada;
  - 2 processos houve o reconhecimento da ausência de interesse de agir, devido ao fato de o apelante não possuir nota suficiente para aprovação;
  - 4 processos foram ajuizados como Ação Popular, sob o argumento que a instituição do bônus regional implicaria em ofensa à moralidade administrativa, o que legitimaria o ajuizamento da ação. Três destes processos foram extintos sem resolução do mérito no primeiro grau, havendo a confirmação da sentença no julgamento da remessa necessária. Um destes processos foi julgado procedente pelo juízo do primeiro grau e posteriormente houve a cassação da decisão. Entende o Tribunal, nesse sentido, que a Ação Popular é o meio processual inadequado para discutir a matéria, havendo legitimados específicos, em sede de tutela coletiva, para o ajuizamento de ação civil pública ou pelo próprio titular do direito violado em ação individual.
- N° de processos julgados com resolução do mérito: 88 processos, sendo:
    - 10 processos julgados pela manutenção do bônus e sua legalidade;
    - 51 processos julgados considerando a ilegalidade e inconstitucionalidade do bônus.
    - 5 processos julgados considerando parcialmente a ilegalidade e inconstitucionalidade do bônus. Tratou-se situações em que os particulares haviam concluído o ensino médio por meio exames supletivos ou similares e não puderam usufruir do bônus por expressa vedação normativa da respectiva Universidade.
    - 4 processos os particulares concorrem pelo sistema de cotas e pleiteavam que fosse cumulado com o argumento de inclusão regional. Considerando que o mérito das demandas não tratava da legalidade das resoluções das Universidades, havendo apenas a expectativa dos estudantes em haver o acréscimo da bonificação ao sistema de cotas, estes processos não serão analisados para fins de verificação da jurisprudência do Tribunal.
    - 7 processos buscavam o reenquadramento da opção de concorrência do particular. No momento de escolha pela concorrência no SiSU o concorrente escolheu uma opção erroneamente. Por exemplo, disputar em determinada categoria de cota ou como ampla concorrência e pleiteava

o reenquadramento para a opção que entendia ser de direito. Considerando que o mérito das demandas não tratava da legalidade das Resoluções das Universidades, estes processos não serão analisados para fins de verificação da jurisprudência do Tribunal.

- o 6 processos tratavam da preterição de concorrentes por decisões judiciais. Nessas situações os particulares teriam sido aprovados na primeira lista de chamada da respectiva Universidade e após decisão judicial considerando a ilegalidade do bônus houve reclassificações retirando-lhes da primeira lista de aprovados por candidato com nota inferior, desconsiderando o acréscimo do bônus. Considerando que o mérito das demandas não tratava da (i)legalidade das resoluções das Universidades, estes processos não serão analisados para fins de verificação da jurisprudência do Tribunal.
- o 7 processos não tratavam da legalidade das resoluções das Universidades, razão pela qual não serão analisados para fins de verificação da jurisprudência do Tribunal. Seus objetos eram: a) ilegalidade de decisão que indeferiu matrícula por não juntar documento essencial (comprovante de residência); b) particular que perdeu o prazo de matrícula; c) particular pleiteava acréscimo de tempo de prova do ENEM; d) ilegalidade de decisão que indeferiu matrícula por não juntar documento essencial; e) conflito de competência; f) apesar de reconhecer a ilegalidade da Resolução, este não é o objeto do processo. O particular solicitou segurança para ter seu direito líquido e certo à bonificação, sem preencher os requisitos do edital. g) o particular buscar ter sua vaga assegurada, no entanto não houve nota para aprovação.

Por fim, desconsiderando-se os processos julgados sem resolução do mérito (7), os processos que buscavam o acréscimo do bônus aos cotistas (4), o reenquadramento do modo de disputa pelo particular (7), o afastamento da preterição decorrente de decisão judicial (6) e os demais processos que não tinham por objeto a legalidade das resoluções das Universidades (7), restaram-se 64 processos para o estudo da jurisprudência do Tribunal. Pode-se quantificar os processos conforme a seguinte tabela:

Tabela 2 Demonstra a quantidade de processos catalogados e quantidade de processos cujo mérito analisou a legalidade do argumento de inclusão regional por órgão julgador

Órgão julgador	Número total de processos catalogados	Quantidade de processos cujo mérito analisou a legalidade do argumento de inclusão regional
1ª Turma	13	6
2ª Turma	25	15
3ª Turma	11	8
4ª Turma	21	17
5ª Turma	7	3
6ª Turma	4	4
7ª Turma	13	11
Pleno	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>64</b>

Fonte: criação do autor (2024)

A partir dos dados coletados pode-se concluir que não há entendimento uníssono entre todas as Turmas do Tribunal Regional Federal da 5ª Região acerca da legalidade do argumento de inclusão regional. Verificou-se que a 3ª Turma e a 5ª Turma possuem atual entendimento firmado pela manutenção do bônus, enquanto a 1ª Turma, a 2ª Turma, a 4ª Turma, a 6ª Turma e a 7ª Turma possuem atual entendimento consolidado no sentido afastar o bônus regional.

Nos casos específicos da 2ª Turma e da 3ª Turma houve alteração do entendimento. A 2ª Turma até 02 de março de 2021 havia julgado 4 processos, tendo concluído em 3 deles pela legalidade do bônus. Esse entendimento foi alterado em 07 de dezembro de 2021, quando se localizou 11 processos julgando a bonificação como instrumento ilegal.

A 3ª Turma até 22 de julho de 2021 havia julgado 4 processos, tendo concluído ilegalidade do bônus em 2 processos e em 2 processos a ilegalidade de norma que afastava o bônus para estudantes que cursaram ensinamentos supletivos ou equivalentes. A partir de 21 de outubro de 2021 esta Turma julgou 4 processos considerando a bonificação como medida legal.

As demais Turmas não tiveram alteração de entendimento.

Intenta-se realizar esquematização das teses invocadas em julgamentos do TRF5, relacionados à licitude de resoluções que instituem a bonificação regional, no intuito de visualizar o panorama atual da jurisprudência e do perfil decisório deste Tribunal.

Nesse cenário, verifica-se na jurisprudência das Turmas que há 3 (três) situações para se analisar as suas razões de decidir: a) o argumento de inclusão regional é um instrumento

lícito; b) o argumento de inclusão regional é um instrumento ilícito; c) cláusula que impede a concessão do argumento de inclusão regional para estudante que concluiu o ensino médio por meio de estudos supletivos ou equivalentes é ilícita.

### 3.1.1 As razões das decisões considerando a licitude do bônus de inclusão regional

O antigo entendimento da 2ª Turma, o atual entendimento da 3ª Turma e da 5ª Turma consiste em considerar eventual cláusula de resolução administrativa que institui bonificação em nota de concorrentes por critério geográfico lícito.

As principais premissas adotadas por estas Turmas são: a) o benefício busca garantir a isonomia entre os candidatos; b) é uma política pública que visa atender a redução das desigualdades sociais e regionais; c) deve-se haver observância às regras editalícias em decorrência do princípio da legalidade; d) há consonância com a autonomia universitária.

Considerando que a bonificação busca garantir a isonomia entre os candidatos, a 2ª Turma entendeu que, via de regra, as escolas situadas em determinadas regiões não possuiriam condições suficientes para que seus egressos disputassem vagas com estudantes de outras regiões, razão pela qual o bônus regional privilegiaria minorias socialmente desfavorecidas.

Nesse sentido, destaco trecho da fundamentação de acórdão proferido por esta Turma ao negar provimento ao agravo de instrumento interposto por particular que pleiteava concorrer com o acréscimo na nota, embora não tenha preenchido todos os critérios estabelecidos na resolução da Universidade:

O referido benefício, assim como a política de cotas, busca dar garantir a isonomia entre os candidatos, mediante a adoção de medidas discriminatórias em favor das minorias e dos socialmente desfavorecidos, atendendo à exigência constitucional de ações positivas do Estado e da sociedade em direção à igualdade efetiva.

Neste sentido, **a Universidade ora agravada estabeleceu que, para fazer jus ao incentivo, deve o candidato ter estudado em escolas situadas em determinadas regiões, que possuem, via de regra, um ensino precário, por entender que estes candidatos não estariam em condições de concorrer em pé de igualdade com os alunos egressos de escolas situadas nas demais regiões, que normalmente possuem um ensino de melhor qualidade.**

É certo que há exceções. Pode existir escolas que, ainda que situadas em uma das microrregiões elencadas pela referida norma, possuem um nível excelente, da mesma forma que pode haver escolas situadas na região metropolitana de Natal/RN que não oferecem um ensino de qualidade. **Porém, não é permitido ao Judiciário adentrar no exame desses casuísmos, quando há uma norma objetiva e razoável, amparada no que normalmente acontece e editada conforme a autonomia universitária** (TRF5, Processo: 0802899-68.2014.4.05.0000, Agravo de Instrumento, Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro (convocado), 2ª Turma, Julgamento: 30/09/2014). (grifo nosso)

No mesmo sentido, a 3ª Turma, também considerando a bonificação como instrumento promotor de igualdade, considera a ação afirmativa legítima que tem por razão a tentativa de reduzir as desigualdades sociais e regionais, tal como está consagrado nos objetivos fundamentais da República instituído pelo art. 3º, III, da Constituição Federal<sup>7</sup>:

[...] A Lei Federal (12.711/2012) restringiu um direito fundamental ao livro acesso em uma Instituição Federal de Ensino, em igualdade de condições, por qualquer estudante Brasileiro que tenha concluído o ensino médio (no caso das universidades) ou o ensino fundamental (nos casos dos Institutos Federais Técnicos de nível médio).

Tal restrição, no entanto, foi considerada adequada e exigível, atendendo ao critério (princípio) da proporcionalidade, como, de resto o próprio Supremo Tribunal assim já reconheceu. Sendo uma restrição a um direito fundamental, a interpretação da Lei deve ser restritiva, teleológica e sistemática, sob pena de causar prejuízo a milhares de estudantes candidatos as vagas das Instituições Federais de Ensino que não se enquadrem na Lei.

A Resolução nº 22/2015-CONSUNI/UFAL, que regulamentou a Lei n. 12.711/2012 (Lei das Cotas), criou "cotas regionais", consistente no acréscimo de 10% na nota final do ENEM aos candidatos "que cursaram integralmente o Ensino Médio em escolas regulares e presenciais dos Municípios do Estado de Alagoas" em localidades definidas.

Trata-se, portanto, de ação afirmativa legítima, **que busca prestigiar o princípio da isonomia material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, com o intuito de reduzir as desigualdades sociais e regionais.**

Na espécie, conforme afirmação da própria Apelada, o Ensino Médio não foi cursado em escolas regulares e presenciais das regiões descritas pelo Edital.

**Entende-se que tanto os candidatos, quanto a Administração vinculam-se às regras (Edital) que regem o certame, em observância ao princípio da legalidade.**

Logo, não cabe determinar a pretendida adição do percentual de 10% à nota obtida pela Autora (para alcançar a nota de 844,82 pontos, alcançando assim a 12ª colocação dentro do número de 15 vagas da ampla concorrência), de forma a viabilizar sua matrícula, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (TRF5, Processo: 0801365-98.2021.4.05.8001, Apelação / Remessa Necessária, Desembargador Federal Arnaldo Pereira De Andrade Segundo (convocado), 3ª Turma, Julgamento: 11/02/2022). (grifo nosso)

Ainda nesse sentido, a 5ª Turma considerou que a UNIVASF, atuando com base na autonomia universitária, não ofende ao princípio da igualdade ao estabelecer a bonificação, pois concede oportunidade a uma população desprovida de educação de qualidade. Considerou, também, que a construção do *campus* da Universidade buscou aproximar a população do seu entorno ao curso superior, de modo que se fosse desconsiderado tal propósito, as justificativas para sua criação deixariam de existir (TRF5, Processo: 0803390-60.2023.4.05.0000, Agravo De Instrumento, Desembargadora Federal Joana Carolina Lins Pereira, 5ª Turma, Julgamento: 20/06/2023).

No mais, tanto nos acórdãos supramencionados, quanto nos demais acórdãos analisados, observa-se o prestígio ao princípio da legalidade aplicável à Administração Pública, no

<sup>7</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

sentido de vedá-la a conceder, por ato administrativo, direitos, obrigações ou limitar os interesses dos particulares, sem que houvesse autorização legal. Assim, a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal e o objetivo republicano previsto no art. 3º, III, da CF autorizariam a instituição da bonificação. Ainda, por ser um instrumento previsto em edital, que de igual modo segue o princípio da legalidade, e ser limitador de direitos, sua interpretação deve restringir-se ao que está preceituado nas regras do certame, não sendo lícito estender a bonificação àqueles que não cumpram as regras editalícias.

Nesse raciocínio, a 3ª Turma ao julgar recurso contra decisão que não concedeu a bonificação ao particular que, à exceção de dois anos, teve toda a vida escolar no agreste pernambucano, considerou que não cabe ao Poder Judiciário intervir para ampliar o alcance de políticas realizadas pelo administrador público. Desse modo, deve-se respeitar os parâmetros estabelecidos nos atos administrativos, sob pena de violar o princípio da legalidade (TRF5, Processo: 0802003-78.2021.4.05.0000, Agravo de Instrumento, Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno, 3ª Turma, Julgamento: 22/10/2021).

### 3.1.2 As razões das decisões considerando a ilicitude do bônus de inclusão regional

A jurisprudência que predomina nas Turmas (1ª Turma, 2ª Turma, 4ª Turma, 6ª Turma e 7ª Turma) é no sentido de desconsiderar a bonificação regional, por considerá-la instrumento que fere preceitos constitucionais e ser contrário à legislação.

A lógica da argumentação adotada nos julgados parte do princípio que a autonomia universitária não possui caráter absoluto, não podendo servir para violar preceitos constitucionais, especialmente a igualdade e a legalidade.

Ao princípio da legalidade, as Turmas entendem que a Lei nº 12.711/2012 instituiu regramento específico de reserva de vagas em instituições federais de ensino, utilizando-se de critérios eminentemente objetivos para corrigir desigualdades históricas étnico-raciais ou socioeconômicas, não se incluindo neste rol o critério geográfico, o que representaria verdadeiro silêncio intencional do legislador.

Em razão disso, o fato de alguma Universidade instituir, por ato administrativo, benefício não previsto em lei, beneficiando estudantes de determinada região em detrimento de outra, restaria por ferir, também, o princípio da igualdade. Ademais, o critério geográfico seria,

para fins de seleção para curso, juridicamente irrelevante pelo fato de não corrigir distorções socioeconômicas presentes entre várias regiões do país.

Neste sentido, colaciono o seguinte julgado:

**Inicialmente, cabe registrar que a Lei nº 12.711/2012, ao instituir o regime de cotas, estabeleceu critérios de reserva de vagas que devem ser observados para que o tratamento diferenciado seja concedido a determinados grupos de pessoas que desejam concorrer a vagas em estabelecimentos federais de ensino. Dentre tais critérios, contudo, não se encontra o de inclusão regional.**

**Se, de fato, fosse a intenção do legislador - que passou a disciplinar a matéria - beneficiar pessoas em razão dos locais em que estudaram e/ou residem, assim o teria feito naquele diploma normativo. Como não o fez, qualquer previsão da Administração nesse sentido carece de amparo legal.**

Nesta senda, a Resolução nº 177/2013 - CONSEPE/UFRN, ao estabelecer critério de inclusão regional - beneficiando estudantes em razão do local onde cursaram o ensino fundamental ou o ensino médio e em razão do local que residem - **prevê regra inexistente na lei de regência (Lei nº 12.711/2012), e fere frontalmente a Constituição Federal, especificamente a norma do art. 19 que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.**

É bom lembrar que essa regra constitucional contém o princípio geral da não-discriminação, mas admite exceções, permitindo tratamentos diferenciados, desde que o critério de discrimen seja constitucionalmente relevante para a situação que se apresenta. Todavia **a concessão de benefícios a determinados cidadãos em razão do local onde cursaram o ensino fundamental/médio e/ou onde residem é juridicamente irrelevante para fins de seleção de estudantes para curso universitário, já que não tem o condão de superar as distorções socioeconômicas presentes entre várias regiões do país.**

Sobre o tema, o egrégio STF - Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº. 4.868, assim dispôs:

*"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital 3.361/2004. Sistema de cotas para ingresso nas Universidades e faculdades públicas do Distrito Federal. 3. Reserva de 40% das vagas para alunos que comprovem ter cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas públicas do Distrito Federal. 4. Discriminação em razão da origem. Critério espacial que não se justifica em razão da política de ação afirmativa que busca garantir igualdade de oportunidade aos oriundos da escola pública. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "do Distrito Federal", constante do artigo 1º da Lei Distrital 3.361/2004. Modulação de efeitos". (ADI nº 4.868, Relator (a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 14-04-2020 PUBLIC 15-04-2020).*

**Ressalto ainda que o critério geográfico adotado pela UFRN não busca corrigir desigualdades históricas étnico-raciais ou socioeconômicas, mas, pelo contrário, cria situação desigual entre estudantes pelo simples fato de terem finalizado o ensino fundamental/médio em municípios do interior dos Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba. Na verdade, privilegia estudantes da região abrangida que podem estudar em escolas particulares, com boa qualidade de ensino, em detrimento de estudantes oriundos de escolas públicas de outros estados ou de outras localidades com qualidade de ensino inferior.**

Ademais, a medida nos termos em que foi implantada, não como espécie de cota, mas como pontuação extra, aplicável a todos que residiram e estudaram nas localidades preestabelecidas, tem aptidão para gerar outras incongruências. Isso porque, não existindo um limite máximo de aprovado com o acréscimo na nota e, como as vagas nos cursos são sabidamente limitadas, os candidatos não contemplados com o bônus sequer teriam acesso a determinados cursos, sobretudo os mais concorridos, mesmo que obtivessem uma pontuação elevada. Deste

**modo, a medida acaba por criar um reserva integral das vagas da ampla concorrência, por critério exclusivamente regional.**

Na espécie, constata-se que a instituição de ensino, ao estabelecer, através de resolução, o critério de inclusão regional, não previsto na Lei nº 12.711/2012, acabou por ir de encontro à referida norma. Nesta senda, deve ser reformada a r. sentença, para afastar o critério de bonificação regional e reservar a vaga da parte recorrente na mencionada seleção, caso ele tenha se classificado (TRF5, Processo: 0800101-70.2022.4.05.8402, Apelação Cível, Desembargador Federal Rubens De Mendonça Canuto Neto, 4ª Turma, Julgamento: 22/07/2022). (grifo nosso)

Reforçando o argumento da violação do princípio da igualdade e da proporcionalidade, tal julgado ainda comparou situações que o instituto estaria por privilegiar estudantes oriundos de escolas particulares, com boa qualidade de ensino, pelo simples fato de estarem abrangidas nas regiões estipuladas pelo ato normativo, prejudicando estudantes egressos de escolas públicas de outras localidades que poderiam ter qualidade de ensino inferior.

Ainda neste julgado, o órgão julgador observa que o ato administrativo, indo ao encontro da legislação de regência, estaria inovando no ordenamento jurídico ao instituir reserva de vagas, pelo fato de, não existindo limite máximo de aprovado com o acréscimo e sendo o quantitativo de vagas limitado, não haver a possibilidade de candidatos não contemplados com a bonificação atingirem pontuação necessária para serem aprovados.

Registre-se que o julgado tratava de lide acerca da Resolução nº 177/2013 - CONSEPE/UFRN, que atribui bonificação de 20% na nota. Tal situação será analisada em item próximo.

Colaciono, ainda, decisão da 2ª Turma, esboçando seu atual entendimento, ao julgar apelação de sentença que, em sede de ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública da União, afastou o critério de inclusão regional:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESOLUÇÃO Nº 31/2019/CONEPE. CRITÉRIOS DE CARÁTER GEOGRÁFICO, NA INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO REGIONAL NO PROCESSO SELETIVO DE INGRESSO NA UNIVERSIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

1. Apelação interposta pela Fundação Universidade Federal de Sergipe - UFS, em desafio a sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Sergipe que, confirmando a liminar, julgou procedente o pedido formulado em sede de ação civil pública, para determinar à Instituição de Ensino que se abstenha de conceder acréscimo na nota final de candidatos utilizando critérios de caráter geográfico, decorrente da instituição de políticas públicas de incentivo regional no processo seletivo de ingresso na Universidade.

(...)

6. Ocorre que, *"não obstante a constatação de que estudantes do interior dos estados nordestinos, especialmente daquelas localidades situadas no semiárido e no sertão, tenham mais dificuldade de acesso a um ensino de qualidade que possibilite condições suficientes de aprendizagem, em relação àqueles residentes no litoral, onde se*

*situam praticamente todas as capitais nordestinas (exceção é Teresina/PI), tal critério limitado às escolas regulares e presenciais de Sergipe ou do Semiárido Sergipano acaba por diferenciá-los de outros estudantes que estão em igual situação, mas residentes de outros estados(...). No caso, não se pode deixar de notar que alunos que frequentaram escolas privadas, sejam elas da capital ou do interior do estado, detêm, em regra, melhores condições socioeconômicas e de formação educacional do que aqueles provenientes da rede pública de ensino. E o critério regional estabelecido nessa política afirmativa - registre-se, para ingresso no ensino superior público - ainda privilegia os alunos oriundos de escolas particulares das regiões beneficiadas em detrimento de alunos egressos das escolas públicas de outros estados ou outras microrregiões."*

7. Assim, ao estabelecer regras com caráter estritamente geográfico, beneficiando estudantes em razão do local onde cursaram o ensino médio, além de prever regra inexistente na lei de regência (Lei nº 12.711/2012), fere o princípio da isonomia, em flagrante afronta ao artigo 19, III, da Constituição Federal.

8. **A autonomia universitária não pode servir de justificativa para violação a princípios constitucionais, notadamente o da isonomia, sendo evidentemente passível de controle pelo Poder Judiciário os atos que extrapolem ou confrontem comandos normativos e/ou os contornos constitucionais, sem que isso represente ofensa ao princípio da separação dos poderes, sob pena de, não o fazendo, atribuir à autonomia didático-científica e administrativa das universidades caráter absoluto.** (TRF5, Processo: 0800547-41.2020.4.05.8500, Apelação Cível, Desembargador Federal Leonardo Henrique De Cavalcante Carvalho, 2ª Turma, Julgamento: 11/10/2022). (grifo nosso)

Nessa decisão foi realizado juízo de proporcionalidade ao considerar que ao beneficiar estudantes do estado de Sergipe, a Universidade Federal de Sergipe acaba por diferenciá-los de estudantes que estão em situação semelhante de dificuldade de acesso ao ensino de qualidade, mas que residem em outros estados. Destacou-se que a benesse tende a privilegiar alunos de escolas privadas sergipanas, que possuem melhores condições socioeconômicas, em detrimento de alunos de escolas públicas de outras localidades.

3.1.3 As razões das decisões considerando a ilicitude de cláusulas que afastem a bonificação aos concluintes do Ensino Médio por meio de exames supletivos ou equivalentes

Verificou-se na seção 2.2.1 que a instituição da bonificação regional por parte de algumas Universidades expressamente exclui sua extensão aos estudantes que concluíram o ensino médio por meio exames supletivos, do ENCCEJA ou equivalentes.

Nesse particular, localizou-se julgados da 1ª Turma, 3ª Turma, 4ª Turma e 7ª Turma, onde o particular buscava invalidar a cláusula que limitava seu direito e concorrer valendo-se da bonificação em sua nota.

Independentemente da orientação da Turma no sentido de ser o argumento de inclusão regional lícito ou não, tratando-se da cláusula que impede a atribuição do bônus aos estudantes que concluíram os estudos em exames supletivos ou equivalentes, observou-se que todas as

decisões consideraram sua ilicitude por ofensa aos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

O primeiro julgado a ser destacado considerou que não há no ordenamento jurídico brasileiro norma que restrinja a formação supletiva ou faça distinção entre egressos do ensino regular e do supletivo. Esclareceu que a distinção causa grave prejuízo àqueles que não conseguiram integralizar o ensino regular no tempo previsto, de modo que, prevalecendo a cláusula que exclui tal grupo de receber a bonificação, estaria intensificando a exclusão social desses candidatos. Destaque-se a ementa de julgamento realizado pela 1ª Turma:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. ARGUMENTO DE INCLUSÃO REGIONAL. ENSINO MÉDIO CURSADO NA MODALIDADE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS - EJA. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. DIREITO À MATRÍCULA. PRECEDENTES.

1. Trata-se de apelação interposta pela UFRN contra sentença proferida pelo juízo da 9ª Vara da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, que julgou procedente o pedido, declarando a nulidade do ato administrativo que indeferiu o cadastramento da autora e condenando a universidade a realizar o cadastramento e matrícula da postulante no Curso de Geografia (L) (MT) - Campus Caicó, uma vez que o bônus referente ao Argumento de Inclusão Regional também deve ser extensível àqueles que cursaram o Ensino Médio na modalidade Educação de Jovens e Adultos - EJA.

(...)

4. Apesar de reconhecer a autonomia assegurada às instituições de ensino superior, devem ser adotados os precedentes desta Corte que, em situações semelhantes a dos autos, asseguraram o direito de cursar o ensino superior, **uma vez que a negativa do direito de matrícula afrontaria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, por implicar distinção entre os alunos egressos de ensino regular e do ensino supletivo quando não há diferenciação no Sistema Educacional Brasileiro entre os modos regular e supletivo de conclusão do ensino fundamental ou médio.** Nesse sentido: Processo: 08015561820184058400, Apelação Cível, Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno, 3ª Turma, Julgamento: 24/01/2019; REO 00007137720134058201, Desembargador Federal Manoel Erhardt, TRF5 - Primeira Turma, DJE - J. 18/12/2013 - Página 217.

5. No mesmo sentido, decisão monocrática proferida pelo Ministro Herman Benjamin, nos autos do RESP nº 1.424.662 - PE (2013/0406899-1 - 04/02/2014):

*"O simples fato de um aluno tê-lo cursado em regime supletivo de 02 (dois) anos, e não nos 03 (três) anos do regime regular, não implica sua exclusão. Afinal, o sistema educacional brasileiro não faz diferença entre os modos de conclusão dos níveis, até porque isso traria prejuízo injustificável àqueles que, por uma vasta gama de razões, não puderam seguir o ritmo normal e, num esforço digno de louvor, submeteram-se a um curso supletivo que, como o próprio nome indica, supre o Ensino (Fundamental ou Médio) regular não integralizado a contento e no tempo previsto.*

*Ademais, deve ser observado que a certificação expedida por órgão competente (no caso, a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, doc. fls. 22) gera direito adquirido para o aluno concludente, e não há nenhuma lei, ou qualquer dispositivo da LDB, que crie restrição para a formação supletiva".*

6. Com base nos mesmos fundamentos, destacou a sentença recorrida que **"em uma política de inclusão, afigura-se desarrazoada a adoção de critério que exclui justamente os candidatos mais necessitados, quais sejam, aqueles que, por suas difíceis condições de vida, não tiveram a oportunidade de frequentar a escola na idade própria e que, somente por exames de suplência e suficiência, obtiveram a almejada titulação.** Em outras palavras, em uma política pública voltada a um grupo vulnerável, não se podem adotar critérios de definição de beneficiários que produzam

a exclusão dos extratos mais vulneráveis do grupo, **sob pena de intensificar-se a exclusão social que se deseja reduzir e de relegarem-se os candidatos oriundos da EJA e de cursos supletivos a uma dupla exclusão, impossibilitando-lhes a superação do seu quadro**".

7. Por fim, registre-se que a aplicação da razoabilidade não é apenas um critério de solução de demandas que envolvam direito administrativo, encontrando hoje previsão no próprio CPC, que em seu art. 8º dispõe que "ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência" (TRF5, Processo: 0800586-41.2020.4.05.8402, Apelação Cível, Desembargador Federal Francisco Roberto Machado, 1ª Turma, Julgamento: 08/07/2021). (grifo nosso)

Seguindo o mesmo entendimento, sob o crivo da proporcionalidade, o seguinte julgado observa que não se mostra razoável que ao egresso de exames supletivos ou equivalentes seja possível disputar vagas por meio das cotas sociais e raciais previstas na Lei nº 12.711/2012 e não possa valer-se da inclusão regional:

Não se sustenta o argumento apresentado na apelação de que a opção de conclusão do ensino médio pelo ENCCEJA retira o caráter da regionalidade que as normas acadêmicas buscam proteger porque alunos de outras escolas do país poderiam participar do mencionado exame.

Resta evidente que alunos de escolas públicas ou privadas que não estejam sediadas no Estado de Sergipe não podem se beneficiar dos acréscimos percentuais em suas notas finais, como argumento de inclusão regional, independentemente de terem optado, ou não, por concluir o ensino médio através do ENCCEJA.

O art. 4º, inc. b, do Decreto 7.824/2012, que regulamenta a Lei 12.711, é claro ao afirmar que somente poderão concorrer às vagas de que tratam o art. 2º -ou seja, as vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, inclusive em cursos de educação profissional técnica- aqueles estudantes que: *a) tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, em cursos regulares ou no âmbito da modalidade de Educação de Jovens e Adultos; ou b) tenham obtido certificado de conclusão com base no resultado do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, de exame nacional para certificação de competências de jovens e adultos ou de exames de certificação de competência ou de avaliação de jovens e adultos realizados pelos sistemas estaduais de ensino*. Do mesmo modo, prevê a Portaria 18/2012, do Ministério da Educação e Cultura, nos seus art. 3º e 5º.

**Ora, não se mostra razoável que o ENCCEJA seja aceito como conclusão de curso de ensino médio válido para as cotas sociais e raciais e não o seja como critério de inclusão regional, possibilidade prevista no § 3º, do mencionado Decreto 7.824/2012, quando o candidato demonstra que estudou durante três anos e meio do ensino médio no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, tendo optado, no último semestre letivo, pelo Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos - ENCCEJA, motivado pelo atraso no ano letivo decorrente de greves dos professores, tendo inclusive comprovado a conclusão do ensino médio através de certificado emitido pelo mencionado Instituto, bem como comprovado residência no Estado de Sergipe, id. 4058500.3460519.(TRF5, Processo: 0800441-79.2020.4.05.8500, Apelação/Remessa Necessária, Desembargador Federal Vladimir Souza Carvalho, 4ª Turma, Julgamento: 29/08/2022). (grifo nosso)**

### 3.2 Jurisprudência adotada pelo Supremo Tribunal Federal

No contexto jurídico-constitucional brasileiro é fundamental buscar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a quem cabe a guarda da Constituição Federal (Brasil, 1988, art.

102), especialmente quando se tratar decisão proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade por possuir eficácia *erga omnes* e efeito vinculante a ser observado pelos demais órgãos do Poder Judiciário e pela administração pública (Brasil, 1988, Art. 102, § 2º).

No entanto, o presente trabalho busca analisar precipuamente a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Por essa razão, a pesquisa da jurisprudência do STF terá por foco apenas decisões colegiadas, uma vez que oferecerá menor espaço amostral. Consequentemente, serão desconsideradas eventuais posições isoladas dos Ministros que possam ter sido veiculadas em decisões monocráticas.

A pesquisa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ocorreu por meio do seu site de consulta de jurisprudência <<https://portal.stf.jus.br/>>, utilizando-se o seguinte critério de busca: no campo “o que você procura?” foi selecionado “jurisprudência” e pesquisado os seguintes termos: *bônus* e *enem* e *inclusão* e *regional*. Localizou-se um acórdão, um informativo e 21 decisões monocráticas.

As decisões monocráticas foram desconsideradas. O informativo localizado, nº 1.138, dissemina a decisão proferida no acórdão encontrado: da reclamação nº 65.976/MA, julgada em 21/05/2024 pela Primeira Turma, tendo como relatora a Ministra Carmem Lúcia. Ao concluir seu voto, a Ministra Carmem Lúcia observou, no item nº 7 (Brasil, 2024a, p. 21), o Recurso Extraordinário nº 614.873/AM, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.868/DF, ambos decididos em colegiado.

Nova pesquisa foi realizada com os termos “*bônus* e *origem* e *regional*”, localizando-se 3 acórdãos: a reclamação nº 65.976/MA, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.458/PB e a Ação Penal 470, esta não tratando do objeto de estudo desta pesquisa. Com os parâmetros de busca utilizados não se localizou decisão colegiada da Segunda Turma do Tribunal.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 614.873/AM (Brasil, 2024b), paradigma do Tema 474 de repercussão geral, discutiu a constitucionalidade, ou não, da Lei nº 2.894/2004 do Estado do Amazonas que reservava 80% das vagas em vestibular da Universidade Estadual do Amazonas para estudantes egressos de escolas situadas na respectiva unidade federativa, havendo concluído pela repercussão geral da questão em 09/09/2011.

Ficou consignado que o percentual da reserva de vagas em patamar superior a 80% é inconstitucional. No entanto, houve intenso debate entre os Ministros para a definição da tese

de repercussão geral (Tema 474) que se ponderasse um patamar máximo de reserva de vagas sem que ensejasse a inconstitucionalidade da medida afirmativa (Brasil, 2024b, p. 52-60).

O Ministro Alexandre de Moraes destacou seu entendimento no sentido que há vedação absoluta no texto constitucional quanto a criação de distinções entre brasileiros ou preferências entre si, exemplificando que caso o Tribunal fixasse ainda que um percentual baixo, todos os estados estariam autorizados a legislar sobre a reserva de vagas para estudantes do respectivo ente, não podendo debater se “o Amazonas pode e o Rio de Janeiro não pode, porque aí nós estaremos criando uma distinção entre os estados” (Brasil, 2024b, p. 52-53).

Contrapondo esse argumento, o Ministro Luís Roberto Barroso sugeriu realizar juízo de proporcionalidade para se interpretar o texto constitucional de maneira adequada, afirmando que a “vedação de discriminação existe para evitar que se faça uma distinção por um critério que não seja razoável e para um fim que não seja legítimo. O que nós estamos aqui discutindo é se esse é um critério razoável e se o fim é legítimo” (Brasil, 2024b, p. 53).

No entanto, o Tribunal não atingiu posição definitiva sobre se existiria o critério razoável citado pelo Ministro Barroso para fixação de tese, bem como sobre a possibilidade, ou não, de lei estadual reservar vagas, razão pela qual foi retirada a repercussão geral do tema, mantendo-se o entendimento sobre a inconstitucionalidade da legislação pela desproporcionalidade do percentual da reserva de vagas em 80%.

Após a julgamento da inconstitucionalidade da lei amazonense e antes da decisão sobre o cancelamento da repercussão geral do Tema 474, o Tribunal julgou a ADI 4.868/DF (Brasil, 2020a), que tratou de lei distrital que estabelecia a reserva de vagas para alunos egressos de escolas da rede pública do ente, invocando os mesmos fundamentos, contendo a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. Lei Distrital 3361/2004. Sistema de cotas para ingresso nas Universidades e faculdades públicas do Distrito Federal. 3. Reserva de 40% das vagas para alunos que comprovem ter cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas públicas do Distrito Federal. 4. Discriminação em razão da origem. Critério espacial que não se justifica em razão da política de ação afirmativa que busca garantir igualdade de oportunidade aos oriundos da escola pública. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “do Distrito Federal”, constante do artigo 1º da Lei Distrital 3.361/2004. Modulação de efeitos (ADI 4.868, Rel. Min. Gilmar Mendes, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27.3.2020, Publicação em 15.4.2020).

Além de decisões sobre reserva de vagas, o Supremo Tribunal também julgou a ADI 7.458/PB (Brasil, 2023), onde foi contestada a constitucionalidade da Lei nº 12.753/2023 do estado da Paraíba, que concede aos candidatos paraibanos residentes naquela unidade federativa bônus de 10% na nota obtida em concursos públicos da área de segurança pública.

O voto do Ministro Gilmar Mendes (Brasil, 2023), que fundamentou a decisão, destacou que considerar como único critério a localidade de residência para concessão da bonificação não é critério razoável para fundamentar tratamento mais favorável aos candidatos beneficiados. Enfatizou que “flagrante se torna a arbitrariedade quando observada a situação de alguns dos residentes da Paraíba, muitas vezes de longa data, mas oriundos de outras unidades da federação. Ou, inclusive, de paraibanos que residem em outros Estados”, implicando em ofensa ao princípio da isonomia, por criar distinções e preferências entre brasileiros e ao princípio da impessoalidade, que buscam assegurar igualdade de oportunidades e ampliação da concorrência nos certames públicos (Brasil, 2023, p. 9).

Na fundamentação da reclamação nº 65.976/MA, julgada pela Primeira Turma, os julgados e os argumentos supramencionados foram reforçados. A reclamação tratava da concessão, ou não, do bônus para o curso de medicina na Universidade Federal do Maranhão. Considerando isso, iniciou-se debate entre os Ministros após o voto-vogal do Ministro Flávio Dino. Tal debate trouxe novas perspectivas não verificadas em outros julgamentos.

Em seu voto, o Ministro Dino menciona estudo realizado pelo Conselho Federal de Medicina que afirma que 49 municípios com mais de meio milhão de habitantes concentram 62% dos médicos no Brasil, enquanto municípios com até 50 mil habitantes, totalizando 66 milhões de brasileiros, possuem, apenas, 8% dos médicos, perpetuando desigualdades regionais e afetando o direito à saúde. Apesar de seguir o entendimento do Tribunal, enfatizou a necessidade de reflexão sobre a ideiação da igualação regional, sob o mesmo fundamento que legitima as cotas raciais e sociais (Brasil, 2024a, p. 24).

O Ministro Alexandre de Moraes (Brasil, 2024a, p. 26) reflete sobre a questão e argumenta que ação afirmativa - bônus regional - não tem o condão de solucionar a problemática do déficit de profissionais médicos em pequenos municípios, porquanto atribui vantagem para ingressar na universidade àqueles que residem em seu entorno, mas não condiciona a benesse à fixação na região após a conclusão do curso. Por consequência, os formados buscariam residir

nos grandes centros médicos para a realização de residência médica e de especializações buscando expandir sua carreira, pois nas pequenas localidades essas oportunidades não são fornecidas.

A Ministra Carmem Lúcia, por fim, considerando a reflexão *a posteriori* do Ministro Alexandre, afirma que outros critérios para a formulação de políticas públicas de ações afirmativas são necessários, não sendo suficiente apenas a bonificação para ingresso na instituição, pois não é dado ao estudante condições de permanência. Ainda, salienta que “políticas públicas de ações afirmativas – políticas, no plural –, porque é uma série de providências a tomar. Dele sozinho só desiguala” (Brasil, 2024a, p. 29).

Em tópico anterior foi citado que a bonificação fixada pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) foi questionada em Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública da União. O TRF5 julgou a apelação da sentença e manteve o afastamento do critério de inclusão regional decidido no primeiro grau de jurisdição. O acórdão do Tribunal foi tratado no item anterior (TRF5, processo: 0800547-41.2020.4.05.8500. Relator: Desembargador Federal Leonardo Henrique de Cavalcante Carvalho. 2. Turma. Julgado em: 11 out. 2022).

Contra a decisão do TRF5 foi interposto o Recurso Extraordinário 1.470.273/SE, decidido monocraticamente pelo Min. Cristiano Zanin, tendo negado provimento ao recurso. O Ministro considerou as decisões do STF comentadas neste item para negar provimento.

#### 4 AVALIAÇÃO DOS INSTITUTOS: PERSPECTIVAS DOUTRINÁRIAS E ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DAS RESOLUÇÕES

A Constituição Federal atribui ao Presidente da República a competência para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei (Brasil, 1988, art. 84, IV). Bandeira de Mello (2015) esclarece que os regulamentos executivos são necessários, pois, para se cumprir determinadas leis deve haver interferência em órgãos administrativos, não tendo a legislação disciplinado a maneira de como deve ser a atuação da Administração. Assim, o regulamento irá instaurar critérios para que a legislação seja executada de maneira uniforme por quaisquer órgãos da administração, atendendo ao princípio da igualdade (Mello, 2015, p. 359-360).

Com efeito, o regulamento é um ato administrativo subordinado e dependente de lei, não podendo inovar na ordem jurídica. Com efeito, Mello sintetiza a questão afirmando que o regramento da vida social somente pode ser realizado pelo Poder Legislativo “único qualificado para decidir sobre os direitos e as obrigações dos administrados, mediante disposições gerais, abstratas e, por isso, impessoais” (Mello, 2023, p. 423).

Eventual legislação que permita ao regulamento inovar na ordem jurídica, atribuindo-lhe competência para definir requisitos para surgir ou restringir direitos e obrigações, estar-se-á delegando ao Poder Executivo o poder de legislar - que não se confunde com a possibilidade de elaboração de lei delegada, que segue o rito e os limites previstos no art. 68 da Constituição Federal -, tratando-se de delegação indevida e proibida. Nesse sentido, Mello (2015, p. 367) evidencia que,

de todo modo, ostensiva ou disfarçada, genérica ou mais restrita, assentada no todo da lei ou no incidente particular de algum preceptivo dela, a delegação do poder de legislar conferida ao regulamento é sempre nula, pelo que ao Judiciário assiste- como guardião do Direito - fulminar a norma que delegou e a norma produzida por delegação.

Se ao regulamento são aplicadas diversas limitações quanto ao seu conteúdo, menor ainda será o âmbito de possíveis atribuições a serem tratadas por resoluções. Se não há competência para o Chefe do Poder Executivo tratar de questões que devem ser disciplinas em lei, menor será a competência de órgãos e autoridades de nível hierárquico inferior (Mello, 2015, p. 378). Nesse sentido,

se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções. Se o regulamento não pode ser instrumento para regular matéria que, por ser legislativa, é insuscetível de delegação, menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior, quais instruções, portarias

ou resoluções. Se o Chefe do Poder Executivo não pode assenhorar-se de funções legislativas nem as receber para isso por complacência irregular do Poder Legislativo, menos ainda poderão outros órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta (Mello, 2015, p. 378).

Tendo em conta essas considerações, ao instituir a Lei de Cotas, o legislador reservou vagas para estudantes egressos de escolas públicas ou escolas comunitárias conveniadas com o poder público (art. 1º) e para autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência (art. 3º). Não havendo expressões semânticas que indiquem que tal rol seja exemplificativo, de modo a incluir, por exemplo, desigualdades regionais.

Como visto no item “2.2.1 Conteúdo e motivação das resoluções administrativas”, em regra, as Universidades motivam que a legitimidade das resoluções concessivas das bonificações é fruto da autonomia universitária e do Decreto nº 7.824/2012, que regulamenta a Lei de Cotas.

Interessante pontuar que a autonomia universitária é novidade trazida pela Constituição de 1988 demonstrando a preocupação do constituinte com a proteção das Universidades e da liberdade de ensino. Contudo, Carolina Cyrillo e Luiz Fernando Castilhos Silveira (2020) ressaltam que

[...] a exata compreensão do que é a autonomia universitária e a sua relevância jurídica para proteção de direitos fundamentais ainda não são perfeitamente entendidos, em especial quando se está diante da aplicação dessas regras constitucionais às universidades públicas que, além de universidades, também recebem o regime de direito administrativo e, por esse motivo, compõem a chamada Administração Pública indireta, atraindo as regras do regime de direito administrativo, como aquelas constantes dos arts. 37 e seguintes da CF 88.

A legislação oferece caminho para compreender o conteúdo do dispositivo constitucional acerca da autonomia universitária. Nesse sentido, a Lei nº 9.394/96, em seu art. 53, fixa as atribuições para assegurar essa autonomia, inclusive poder de decisão sobre:

§ 1º Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

- I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;
- II - ampliação e diminuição de vagas;
- III - elaboração da programação dos cursos;
- IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;
- V - contratação e dispensa de professores;
- VI - planos de carreira docente.

As legislações que regem as reservas de vagas para o ingresso em instituições federais de ensino e a que trata da autonomia universitária não autorizações a criação de

novas ações afirmativas como critérios de seleção. Tal autorização surge do Decreto nº 7.824/2012, que regulamenta a Lei de Cotas, em seu art. 5º, §3º que diz “[...] as instituições federais de educação poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares ou de outra modalidade”.

Verificou-se a seção 2.1.2 que a tipicidade é um atributo do ato administrativo decorrente do princípio da legalidade. Para um ato administrativo ser realizado é necessário que exista autorização legal. Como salientando linhas atrás, o decreto regulamentador, por possuir natureza de ato administrativo, não pode inovar na ordem jurídica, muito menos delegar aos órgãos ou entidades da Administração a competência para tanto.

Como visto nas lições de Mello, neste tópico, a resolução é um ato subordinado ao regulamento que, por sua vez, é subordinado à lei, de modo que quaisquer atos que ultrapasassem os *standards* definidos na legislação serão nulos. Além disso, o elemento discriminador deve ser analisado casuisticamente, verificando se sua concepção abstrata converge coerentemente com a situação concreta, seguindo-se os preceitos constitucionais (Rodrigues, 2012).

Barroso argumenta que é necessário definir elementos objetos para aferir a razoabilidade dos atos do Poder Público. Mencionando o desenvolvimento da doutrina alemã, um dos requisitos mencionados pelo autor é a proporcionalidade em sentido estrito, que consiste na verificação da relação custo-benefício da medida, ponderando-se os danos causados e os resultados a serem obtidos, para saber se a medida é justificável e apta a interferir nos direitos fundamentais dos privados sem incorrer em inconstitucionalidade (Barroso, 1996, p.168). Desse modo, uma medida afirmativa não pode ensejar ônus social maior que os benefícios por ela trazidos.

De maneira resumida, Duarte (2014, p. 16) afirma que

O princípio da razoabilidade nada mais é do que o bom-senso jurídico, ou seja, que as decisões no Direito atendam a critérios racionais aceitáveis e que se coadunem ao interesse público e à lógica comum. Está diretamente relacionado a vários outros princípios, como o da proporcionalidade e o da vedação do excesso.

Para se verificar a razoabilidade do ato e se ponderar os danos causados com os resultados a serem obtidos, deve-se compreender como é atribuída a pontuação do ENEM. Com exceção da redação que possui nota máxima 1000 pontos, o resultado do exame é calculado a partir da Teoria de Resposta ao Item (TRI), atribuindo pontuação às questões de acordo com sua dificuldade, o que permite que determinada área do conhecimento tenha nota inferior aos

1000 pontos, mesmo que o candidato tenha acertado todas as questões da matéria. Segundo o Ministério da Educação,

O método busca priorizar a coerência no desempenho dos estudantes. Se alguém acerta as questões mais difíceis, mas erra aquelas consideradas fáceis, provavelmente "chutou" as respostas. Por isso, terá uma nota inferior à de um estudante que acertou o mesmo número de questões consideradas mais fáceis, mas errou as mais complexas. Assim, duas pessoas que fizeram a mesma edição do Enem e tiveram número igual de acertos podem ter notas diferentes (Brasil, 2020b).

Ainda em relação às notas, o INEP (Brasil, 2024c) divulgou que a nota máxima para o ENEM de 2023 foi de 894,16 pontos - média aritmética simples das notas máximas para cada área do conhecimento avaliada. Considerando notas na avaliação acima de 750 pontos, observa-se que a quantidade de candidatos que obtiveram notas superiores a 900 pontos foi zero; 2 candidatos obtiveram notas entre 850-899; 2.094 candidatos obtiveram notas entre 800-849; 27.342 candidatos obtiveram notas entre 750-799. O exame foi realizado por 2,7 milhões de pessoas.

Considerando copilado das maiores notas de corte para o curso de medicina no SiSU 2023, disponível no *blog descomplica*, consta quatro Universidades Federais situadas no âmbito de jurisdição do TRF5. Na seguinte tabela há descrição, respectivamente, da Universidade, o percentual da bonificação regional, qual a nota do último candidato aprovado na modalidade ampla concorrência e a média ponderada na nota máxima do ENEM, conforme os pesos atribuídos pela Universidade ao respectivo curso.

Tabela 3 Demonstra a relação entre a nota de corte do curso, considerando a bonificação, e a nota máxima do exame ajustada pelos pesos da Universidade. Também ajusta a nota de corte sem a bonificação.

UNIVERSIDADE	PERCENTUAL DA BONIFICAÇÃO REGIONAL	NOTA DE CORTE	CÁLCULO DA NOTA MÁXIMA DO ENEM, CONSIDERANDO OS PESOS ATRIBUÍDOS PELA UNIVERDADE	NOTA DESCONSIDERANDO O BÔNUS
UFRN - Caicó	20%	910,55	885,82	758,79
UFPB	10%	869,42	894,16	790,38
UFCEG	10%	864,23	894,16	785,66
UFRN - Natal	10%	855,90	885,82	778,09
UFAL <sup>8</sup>	3%	806,04	894,16	782,56

Fonte: criação do autor (2024)

<sup>8</sup> A UFAL não consta no ranking como uma das maiores notas de corte do país. Sua inclusão nesta tabela se dá pelo fato de o percentual da bonificação estar em patamar inferior em comparação com as outras Universidades.

Na hipótese da UFRN *campus* Caicó, a nota de corte do curso foi superior à nota máxima que poderia ser atingida no certame, o que ocorre em razão da bonificação no monte de 20% da nota. Nos casos da UFPB e UFCG, não há atribuição de pesos às áreas do conhecimento, sendo o cálculo realizado por meio de uma média aritmética simples. Nas duas situações a nota de corte obtida apenas poderia ser atingida por 2 candidatos que realizaram o ENEM, com a ressalva que estes candidatos obtiveram notas entre 850-899, não sendo afirmar com certeza que suas notas foram superiores a 869,42 e 864,23. Essa situação ocorre em razão da bonificação no monte de 10% da nota.

Na situação da UFRN *campus* Natal, é possível inferir estatisticamente a mesma conclusão atribuída ao caso da UFPB e UFCG, considerando, pois, que a nota ponderada máxima do ENEM corresponde a 99,06% da média simples.

A UFAL atribui bonificação de 3% para os estudantes alagoanos disputarem vaga no curso de medicina no *campus* de Maceió. Com a bonificação, a nota de corte para o curso foi 806,04 pontos. A nota máxima do certame não foi ajustada, pois a Universidade considera a média aritmética simples. Nesse contexto, 2.094 candidatos obtiveram notas entre 800-849, não sendo possível afirmar, com os dados divulgados pelo INEP, quantas pessoas atingiriam a pontuação necessária para a aprovação nesta hipótese. Considerando que o exame foi realizado por 2,7 milhões de pessoas, apenas 0,077% dos candidatos atingiriam a nota necessária.

Tendo em conta esses dados, verifica-se que o percentual bonificado permite aproximar a nota de corte do máximo do certame e, inclusive, ultrapassar tal máximo. Diante disso, pode-se considerar que tal medida afirmativa, na verdade, pode estar realizando reserva de vagas em percentuais de até 100% das vagas, não havendo respaldo na legislação. Segundo Mello, a proporcionalidade é “o que impõe o dever de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público” (Mello, 2015, p. 417).

A licitude da medida afirmativa perpassa, dentre outros critérios, pelo juízo da proporcionalidade. O STF assentou entendimento, no Recurso Extraordinário nº 614.873/AM, que a reserva de vagas em patamar de 80% realizada por lei estadual é inconstitucional. Nos exemplos descritos na tabela 3, o que ocorre é a concessão da bonificação por ato administrativo, infralegal, que pode ter efeito prático de reserva de vagas em percentual de 100%, eliminando a possibilidade de competição por candidatos de outros estados.

No sistema jurídico brasileiro, a realização do concurso público visa prestigiar os princípios da impessoalidade e da moralidade que regem a Administração Pública, o que impede a arbitrariedade e o favorecimento de candidatos, para se permitir a avaliação impessoal dos candidatos. Assim, “a realização de concursos públicos deve ser pautada por procedimentos claros, justos e acessíveis a todos os interessados, evitando-se qualquer forma de discriminação ou favorecimento” (Gomes, 2024).

Consigne-se que a bonificação atinge apenas os candidatos de ampla concorrência, não favorecendo àqueles beneficiados pela Lei de Cotas. Da verificação da nota de corte - do último candidato aprovado – excluindo-se a bonificação (vide tabela 3), observa-se que a nota desses candidatos, desconsiderada a bonificação, está em patamar entre 750 e 799, que só foi alcançado por 27.342 candidatos dentro do universo de 2,7 milhões de disputantes, situação que não apresenta, *a priori*, precariedade na qualidade de ensino destes candidatos.

Esse cenário foi tangenciado no debate realizado pelos Ministros do STF no julgamento da reclamação nº 65.976/MA. Na ocasião, a Ministra Carmem Lúcia expressou sua reflexão no sentido que a Universidade instalada em pequenos municípios, aos instituir a bonificação, poderia, em regra, não ter o ingresso de candidatos locais. Em vez disso, predominantemente, o ingresso seria por candidatos beneficiados pela bonificação, residentes de outras localidades e que possuem condições financeiras para se descolar (Brasil, 2024a, p. 30).

Nesse sentido, a desproporcionalidade da medida afronta a isonomia entre os candidatos, a uma por privilegiar brasileiros em detrimento de outros pelo critério exclusivo da localidade, desconsiderando as peculiaridades da seleção e tratando de maneira diversa candidatos em situações semelhantes residentes de outras regiões, permitindo privilegiar quem está em posição social mais elevada, a duas por eliminar a possibilidade de concorrência de candidatos que não atendam ao critério local, seja pela nota de corte ser superior ao máximo atingível, seja por aproximar a nota de tal máximo e, também, inacessível - vide os dados disponibilizados pelo INEP: apenas 2 candidatos obtiveram notas entre 850-899.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho se dedicou a analisar as resoluções administrativas das Universidades Federais que instituem o argumento de inclusão regional e, sobretudo, investigar como a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região tem se posicionado em processos que contestam a validade dessas normas administrativas, também se observando como o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado em questões semelhantes.

Verificou-se que as ações afirmativas são políticas públicas essenciais no contexto social brasileiro, especialmente quando se trata do direito à educação. Tais medidas promovem o direito à igualdade e a justiça social, buscando assegurar a equidade de oportunidades para minorias que historicamente estão em situação de desigualdade.

O argumento de inclusão regional verificado neste trabalho é uma política afirmativa criada pelas Universidades Federais por meio de atos administrativos. Consiste na concessão de um acréscimo percentual à nota de estudantes condicionada à conclusão do ensino médio em localidades informadas pelos atos.

Questionada a validade jurídica desse instituto, observou-se que, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, não há entendimento uníssono quanto sua legalidade. As 3ª e 5ª Turmas possuem entendimento que a bonificação é uma política pública que objetiva reduzir desigualdades sociais e regionais, garantindo a isonomia entre os candidatos. Considerou que a autonomia universitária assegura a instauração de medidas afirmativas pelos editais das Universidades, devendo-se seguir este regramento.

A orientação adotada pelas 1ª, 2ª, 4ª, 6ª e 7ª Turmas é no sentido de que a autonomia universitária não é norma absoluta, não sendo lícito instituir, por ato administrativo, benefício que afronte a igualdade e a legalidade – esta por não haver previsão legal, uma vez que a Lei nº 12.711/2012 instituiu regramento específico de reserva de vagas, não se incluindo o critério geográfico para tanto.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal tem-se observado que a legislação que reserva vagas em Universidades, cujo único critério seja a localidade geográfica que o concorrente reside e/ou cursou o ensino médio é inconstitucional. Em relação à bonificação regional, o Tribunal tem utilizado como precedentes os julgados sobre a inconstitucionalidade das reservas de vagas para decidir reclamações e afastar o benefício.

Os debates dos Ministros do STF destacam que essa posição pode ser alterada, desde que condições outras sejam consideradas pelo Legislativo. Nesse sentido, considerando as lições doutrinárias e jurisprudenciais expostas ao longo do trabalho, é possível vislumbrar hipóteses genéricas para orientar a implantação do argumento de inclusão sem incorrer em ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Em primeiro lugar, a bonificação deve instituída por lei. A resolução é um ato administrativo subordinado ao regulamento, que, por sua vez, é subordinado à lei, não sendo lícito àqueles instituírem ou limitarem direitos além dos limites estabelecidos pela legislação.

Em segundo lugar, o critério da razoabilidade e proporcionalidade deve ser orientador da atividade do Poder Público na instituição da bonificação. O STF tem entendido que o único critério regional não é fator determinante para corrigir desigualdades, pois permite o privilégio a quem está em posição social elevada. A bonificação, como visto, é atribuída aos candidatos de ampla concorrência, não se beneficiando desta política àqueles que optaram por concorrer pelas vagas reservadas pela Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas).

O percentual da bonificação não pode elevar a nota dos candidatos à patamares inatingíveis por outros candidatos que não façam jus à bonificação. O objeto do trabalho não foi buscar qual percentual se mostra razoável, embora tenha verificado que bonificação em patamar de 20% impede a concorrência de candidatos sem o bônus, pois a nota de corte será superior a nota máxima do exame. A bonificação em 10%, apesar de não fazer a nota de corte ultrapassar o máximo do certame, aproxima a nota mínima para aprovação à nota máxima do exame, que é, também, inacessível.

Em relação ao percentual de 3% não é possível afirmar se existe desproporcionalidade a impedir a concorrência, uma vez que apenas uma Universidade (UFAL) utiliza este patamar, cuja nota de corte esteve em 806,04 pontos, ao passo que o INEP informa a quantidade de candidatos que obtiveram notas entre 800-849. Ressalte-se que a nota de corte é a nota do último candidato aprovado, havendo outros candidatos com notas superiores.

Como visto na seção 3.2, o STF entendeu que lei amazonense que reserva de vagas em patamar de 80% para candidatos locais é inconstitucional. Em julgamento subsequente entendeu ser inconstitucional lei distrital que reserva vagas por critério regional em 40%. Após, retornando o julgamento da lei amazonense para fixação de tese, não se fixou qual patamar de reserva de vagas seria adequado. Com isso, pode-se afirmar que caso a bonificação tenha o

condão de elevar a nota dos beneficiados ao ponto de impedir a disputa por completo de candidatos não beneficiados, esta bonificação afrontará o princípio da igualdade.

Em terceiro lugar, considerando as manifestações do Ministro Alexandre de Moraes e da Ministra Carmem Lúcia na reclamação nº 65.976/MA, os meios devem ser adequados para atingir os fins almejados. Isto é, na concepção de ação afirmativa que almeje, no caso de instauração de bonificação para o curso de medicina, aumentar a quantidade de profissionais da medicina em regiões deficitárias de atendimento médico, é necessário que outras medidas sejam tomadas para, de fato, fixar os formados nesses locais.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Constitucional. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 160-175, jul./dez. 1996.

BOSSLER, Fábio Luís. **Os limites constitucionais de atuação do Conselho Nacional de Justiça**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. 14. ed. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.388, de 20 de junho de 1946**. Cria a Universidade do Recife e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9388-20-junho-1946-417645-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Entenda como é calculada a nota do Enem**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2020b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/418-enem-946573306/84461-entenda-como-e-calculada-a-nota-do-enem>. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. **ENEM 2023: resultados**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2024c. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/enem/resultados/2023/apresentacao\\_resultados.pdf](https://download.inep.gov.br/enem/resultados/2023/apresentacao_resultados.pdf). Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm). Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 21, de 5 de novembro de 2012**. Brasília, DF: Ministério da Educação. Disponível em: [https://sisu.mec.gov.br/static/pdf/PORTARIA%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2021,%20DE%205%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202012%20\(Alterada%20pela%20Portaria%20n%C2%BA%20493-2020\).pdf](https://sisu.mec.gov.br/static/pdf/PORTARIA%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2021,%20DE%205%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202012%20(Alterada%20pela%20Portaria%20n%C2%BA%20493-2020).pdf). Acesso em: 03 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Reclamação 65976/MA**. Reclamante: Frank Matheus de Araújo Campos. Reclamado: Juiz Federal da 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Maranhão. Relatora: Min. Carmem Lúcia. Brasília, 21 mai. 2024a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4868/DF**. Requerente: Procuradoria-Geral da República. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília 27 mar. 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7458/PB**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 12 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3918/SE**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado de Sergipe; Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 16 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário 614873/AM**. Recorrente: Universidade do Estado do Amazonas. Recorrido: Rafael Santanna Pimenta. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 19 out. 2024b.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: ATLAS, 2015.

CAVALCANTI, Francisco Queiroz Bezerra. A reserva de densificação normativa da lei para preservação do Princípio da Legalidade. *In*: ADEODATO, João Maurício; BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra (Coor.). **Princípio da Legalidade: da Dogmática Jurídica à teoria do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 221-234.

CYRILLO, Carolina; SILVEIRA, Luiz Fernando Castilhos. ADI 6.565: Considerações sobre a autonomia universitária. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-12/opiniaio-adi-6565-consideracoes-autonomia-universitaria>. Acesso em: 07 abr. 2023

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DUARTE, Allan Coelho. **A constitucionalidade das políticas de ações afirmativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-147-a-constitucionalidade-das-politicas-de-acoes-afirmativas>. Acesso em: 20 ago. 2024.

DUCCINI, Luciana. SANTOS, Danilo Moreira dos. Ações afirmativas no ensino superior: a implantação de programas e ações de caráter afirmativo na Universidade Federal do Vale do São Francisco. **Revista de Educação da Universidade Federal do Vale do São Francisco**, v. 6, n. 10, p. 39-64, jul. 2016.

GOMES, Renan Macedo Vilela Gomes. A importância dos concursos públicos na administração pública brasileira: análise de princípios constitucionais, jurisprudência e doutrina. **Jus-brasil**, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-importancia-dos-concursos-publicos-na-administracao-publica-brasileira-analise-de-principios-constitucionais-jurisprudencia-e-doutrina/2572062377>. Acesso em 15 ago. 2024.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Atributos do ato administrativo. *In*: NUNES JR. Vidal Ser-rano (Coor.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo II: direito administrativo e constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Regulamento e princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, ano 7, v. 24, p. 423-433, jan./mar. 2023.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria política e do estado**. Recife: Editora UFPE, 2018.

RODRIGUES, Isabelle Cristina. Princípio da igualdade e a discriminação positiva. **Conteúdo Jurídico**, 2012. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/30072/principio-da-igualdade-e-a-discriminacao-positiva>. Acesso em: 04 abr. 2023.

SOUZA, Everton Aparecido Moreira de. História da educação no Brasil: o elitismo e a exclusão no ensino. **Revista Cadernos da Pedagogia da Universidade Federal de São CARLOS**, v. 12, n. 23, p. 15-33, jul/dez 2018.