AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.650 AMAZONAS

RELATOR	: **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
AM. CURIAE.	: UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ADV.(A/S)	: ALY NASSER ABRAHIM BALLUT FILHO

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):

1. PRELIMINARES

1.1 LITISPENDÊNCIA

A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas apontou litispendência em relação ao RE 548.528, da relatoria da ministra Ellen Gracie, interposto de decisão do Tribunal de Justiça por meio da qual declarada a constitucionalidade da legislação impugnada.

Acolho, no ponto, as razões expendidas no parecer do Procurador-Geral da República (eDoc 22). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhece litispendência entre processos do controle difuso e do controle concentrado de constitucionalidade que discutam os mesmos atos normativos.

Além disso, as matérias não são coincidentes. No recurso excepcional, o Tribunal reconheceu a constitucionalidade do uso de critérios étnico-raciais para a reserva de vagas direcionadas ao ingresso no ensino superior. Na presente ação, a controvérsia cinge-se à constitucionalidade de critérios fundados em razão da origem do

candidato.

Afasto a preliminar.

1.2 PREJUÍZO PARCIAL

Reputo parcialmente prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente do objeto (CPC, arts. 17 e 330, III), quanto ao art. 1º, I, "a", da Lei n. 2.894, de 31 de maio de 2004, do Estado do Amazonas, que estabelece reserva de 80% das vagas destinadas a vestibulares da Universidade do Estado do Amazonas a candidatos egressos de escolas situadas naquele ente federado, desde que tenham cursado lá os três anos do ensino médio.

A controvérsia constitucional não persiste quanto ao ponto, pois o Plenário do Supremo, ao apreciar o RE 614.873 (Red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe 2.2.2024), **julgou inconstitucional referida previsão normativa.**

A propósito, transcrevo a ementa do acórdão:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESERVA DE VAGAS EM VESTIBULAR DE UNIVERSIDADE ESTADUAL PARA EGRESSOS DE ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO DA RESPECTIVA UNIDADE FEDERATIVA. LEI DO ESTADO DO AMAZONAS 2.894/2004, QUE CRIA SISTEMA DE COTAS PARA PREENCHIMENTO DE VAGAS EM UNIVERSIDADE ESTADUAL PARA CANDIDATOS EGRESSOS DE ESCOLAS LOCALIZADAS NO RESPECTIVO ENTE FEDERATIVO. NÃO PODE O ENTE FEDERATIVO CRIAR DISCRIMINAÇÕES REGIONAIS INFUNDADAS, DE FORMA A FAVORECER APENAS OS RESIDENTES EM DETERMINADA REGIÃO,

SOB PENA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 3º, IV; 5º, *CAPUT* ; E 19, III, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE DE OS ENTES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA ESTABELECEREM RELAÇÕES DE PREFERÊNCIAS ENTRE BRASILEIROS EM RAZÃO DE SUA ORIGEM OU PROCEDÊNCIA. PRECEDENTES.

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

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

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

4. Assim, a despeito da nobre hipótese de se corrigirem distorções socioeconômicas, como se pode observar, por exemplo, da reserva de vagas para alunos egressos de escolas

> públicas, não pode o ente federativo criar discriminações regionais infundadas, de forma a favorecer apenas os residentes em determinada região, sob pena de violação aos artigos 3º, IV; 5º, *caput*; e 19, III, todos da Constituição Federal.
>
> 5. Na ADI 4382 (Plenário, DJ de 30/10/2018), o PLENÁRIO do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entendeu que, como corolário do princípio da isonomia posto em seu art. 5º, *caput*, a Constituição Federal enuncia expressamente, no inciso III do art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.
>
> 6. A jurisprudência da CORTE firmou-se no sentido de inibir que sejam estabelecidas pelos entes da federação brasileira relações de preferências entre brasileiros em razão de sua origem ou procedência.
>
> 7. Tema 474 da repercussão geral cancelado. Recurso Extraordinário desprovido, julgando-se inconstitucional a Lei 2.894/2004 do Estado do Amazonas.

Na origem, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas negou provimento à apelação e à remessa necessária formalizadas pela UEA, mantendo a sentença mediante a qual concedida a segurança com fundamento na desproporcionalidade e ofensa à igualdade de condições para acesso ao ensino público (CF, art. 206, I).

Devolvida a questão em recurso extraordinário, a repercussão geral foi inicialmente admitida. No julgamento, prevaleceu a divergência inaugurada pelo ministro Alexandre de Moraes, no sentido de que, a despeito dos nobres propósitos de mitigação das desigualdades, correção das distorções socioeconômicas, prestígio dos contribuintes locais e estímulo à permanência dos graduados, não é dado ao ente federativo

criar discriminações regionais infundadas a fim de beneficiar os residentes de determinado território, sob pena de violação dos arts. 3º, IV; 5º, *caput*; e 19, III, da Constituição Federal.

Conforme entendeu a maioria, a circunscrição territorial não é critério legítimo para justificar a ação afirmativa e flexibilizar a igualdade de acesso ao ensino superior, por inexistir correlação lógica ou razoável a amparar política pública direcionada à igualação de oportunidades. A manutenção da referida reserva de 80% das vagas implicaria o favorecimento de pessoas não necessariamente em posição de vulnerabilidade social no Estado, a imposição de barreiras excessivas ao ingresso de candidatos excluídos da política — inclusive estudantes vulneráveis provenientes de Estados vizinhos menos desenvolvidos — e a redução do pluralismo do corpo discente.

Na discussão a fim de definir a tese jurídica para efeito de repercussão geral, a corrente majoritária apresentou duas propostas:

(i) "É inconstitucional, por ferimento ao art. 19, III, da Constituição, a reserva de vagas, em universidades públicas estaduais, que exija dos candidatos ter cursado o ensino médio integralmente no respectivo ente federativo" — redação formulada pelo ministro Alexandre de Moraes, com 4 votos; e

(ii) "É inconstitucional política de cotas para ingresso em universidade pública estadual que estabeleça reserva de 80% das vagas para candidatos egressos de escolas localizadas no território do respectivo ente federativo, diante da violação aos arts. 19, III; 206, I; e 208, V, da Constituição" — texto apresentado pelo ministro Luís Roberto Barroso, com 5 votos.

O Plenário deliberou não fixar tese que extrapolasse a legislação do Estado do Amazonas e estabelecesse cota máxima para os egressos de

determinado ente da Federação considerada legítima, razoável e apta a ser replicada por outras unidades federativas.

Assim, votou questão de ordem suscitada pelo ministro Dias Toffoli para cancelar o Tema 474/RG e, resolvendo o caso concreto, julgou inconstitucional a cota de 80% estipulada no art. 1º, I, "a", da Lei amazonense n. 2.894/2004.

Ainda que não se trate de decisão proferida sob a sistemática da repercussão geral, é inquestionável a eficácia contra todos e vinculante do pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal que, em sede de recurso extraordinário, declara a inconstitucionalidade de dispositivo que também é objeto da presente ação.

O Tribunal pacificou o entendimento de que, a fim de evitar anomia e fragmentação da unidade, bem assim de preservar a autoridade de sua jurisdição constitucional, as decisões do Plenário formalizadas no exercício do controle de constitucionalidade incidental ou difuso são revestidas da mesma eficácia daquelas proferidas em sede de fiscalização abstrata.

Com efeito, extirpado do ordenamento jurídico o art. 1º, I, "a", da Lei n. 2.894/2004 do Estado do Amazonas, julgo prejudicada, no ponto, esta demanda, por ausência de objeto e de interesse de agir.

2. MÉRITO

Está em discussão a compatibilidade, com a Constituição Federal, de disposições normativas de lei estadual que instituem cotas para ingresso na Universidade do Estado do Amazonas (UEA) em favor de candidatos oriundos daquela unidade federativa.

O deslinde da controvérsia reclama o cotejo com o Texto Constitucional à luz de três parâmetros principais: de um lado, consoante articulado pela UEA, o objetivo fundamental da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º); e, de outro, conforme argumentam o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, a garantia individual da isonomia (art. 5º, *caput*), especialmente na concepção material, bem como a proibição de criar distinções ou preferências entre brasileiros (art. 19).

A questão não é de todo inédita, uma vez que a instituição de ações afirmativas como política pública, inclusive mediante reserva de cotas fundamentada em critério geográfico, já foi examinada por esta Casa.

De início, cumpre estabelecer três premissas.

Primeiro, o sistema educacional brasileiro — aí incluído o ensino superior — é regido pelo princípio constitucional da igualdade de condições para o acesso e permanência (CF, art. 206, I), bem como pelo dever do Estado de promover o acesso "segundo a capacidade de cada um" (CF, art. 208, V).

Por consequência lógica, e tendo em vista que os recursos são finitos, o processo de seleção há de ser justo, com a garantia de que, presentes parâmetros razoáveis, todos possam dele participar, competindo em igualdade de condições.

Ao mesmo tempo, as instituições de ensino não escapam às vicissitudes próprias da sociedade brasileira. No plano da realidade, são evidentes as barreiras que dificultam o acesso ou implicam desequilíbrio na concorrência e discrepância na participação.

A desigualdade é notória tanto sob o aspecto socioeconômico como em razão da etnia, da região do país ou do domicílio. Jovens de famílias ricas têm maior chance de êxito no acesso às instituições de ensino superior e na permanência nelas, da mesma forma que alunos do Sudeste, brancos ou moradores de uma grande cidade têm mais chance de frequentar ou concluir uma universidade que candidatos da região Norte, negros ou do meio rural. A correção de distorções demanda, pois, diferença de tratamento.

Em segundo lugar, é sólida a compreensão do Supremo no sentido da constitucionalidade de ações afirmativas, voltadas a atribuir, temporariamente, vantagens específicas a grupos sociais determinados, para possibilitar a superação de desigualdades estruturais decorrentes de situações históricas e sanar os efeitos da aplicação meramente formal do princípio da igualdade. A adoção desses mecanismos institucionais prestigia — e não contraria — a igualdade material, encerrada no *caput* do art. 5º da Constituição de 1988.

De acordo com precedentes da Corte, a metodologia de seleção diferenciada pode levar em consideração **critérios étnico-raciais ou socioeconômicos**, de modo a assegurar — tanto na comunidade acadêmica quanto na sociedade — o pluralismo de ideias e a incorporação mais ampla de valores culturais diversificados, por vezes considerados inferiores aos reputados dominantes (ADPF 186, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 26.4.2012).

Com efeito, não está em discussão a possibilidade de o Estado do Amazonas instituir cotas em concurso vestibular. Trata-se de política pública relevante na democratização do acesso ao ensino, na promoção de justiça social e no incentivo ao desenvolvimento.

Em terceiro lugar, o Supremo já reconheceu ser insuficiente a adoção

de critério geográfico — como o domicílio no Estado do Amazonas somado ao curso dos três anos do ensino médio em escola situada no território da unidade federativa — para a reserva de 80% das vagas ofertadas para o vestibular da UEA, conquanto a intenção do legislador tenha sido mitigar desigualdades.

Como expus no exame das preliminares, essa foi a conclusão do Tribunal no julgamento do RE 614.873, cujo acórdão foi redigido pelo ministro Alexandre de Moraes. Na ocasião, **o Plenário assentou que o art. 3º, IV, da Carta Magna não permite preconceitos de origem, ao mesmo tempo que o art. 19 veda aos entes políticos a criação de distinções entre brasileiros**.

Antes desse pronunciamento, o Colegiado já havia declarado inconstitucional disposição da Lei n. 3.361/2004 do Distrito Federal que restringia a reserva de 40% das vagas de universidades e faculdades públicas distritais aos alunos que comprovassem haver cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas públicas do DF**.** De acordo com o precedente, **o critério espacial configura discriminação em razão da origem** incapaz de justificar ou legitimar a instituição de ação afirmativa voltada a garantir igualdade de oportunidade aos egressos de escola pública.

Transcrevo a ementa do acórdão:

> 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 4.868, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 15.4.2020)

Do voto do Ministro Relator colhe-se que o âmbito de proteção do princípio geral da igualdade é basilar para o Estado democrático de direito. Tendo em conta a realidade excludente do acesso às universidades públicas no Brasil, mostra-se fundamental buscar, com vistas ao alcance do modelo universal, grau mínimo de inclusão.

Por outro lado, como também fez ver o ministro Gilmar Mendes, a sobreposição de critério geográfico restritivo — a unidade federativa a que pertence o candidato, por exemplo —, em relação a outros de natureza social, não parece, necessariamente, atender o postulado constitucional da isonomia. Ao contrário, revela tratamento jurídico diferenciado desatrelado de uma realidade verificável em concreto ou de fatos, situações ou pessoas não desequiparadas.

Assim, o Tribunal concluiu inexistir correlação lógica racionalmente justificável a autorizar a limitação de ordem espacial, uma vez que o fator de discrímen legítimo deve calcar-se em fundamento consentâneo com os valores, interesses e princípios do Texto Constitucional.

No julgamento do RE 614.873, em que reconhecida a inconstitucionalidade da cota de 80% para aqueles que cursaram os três anos do ensino médio no Estado do Amazonas, o Supremo consignou tratar-se de **restrição desproporcional, a contrariar a própria razão de ser da política de ação afirmativa**, no que coibidas a migração estudantil, a diversidade cultural e a pluralidade do corpo discente. Em última análise,

o estabelecimento da cota discreparia dos próprios objetivos constitucionais da educação preconizados no art. 205, ante a redução de oportunidades, o empobrecimento da troca de conhecimentos e o desestímulo ao desenvolvimento.

Não se pode olvidar, portanto, que **esta Corte possui precedentes a rechaçarem a reserva de 80% — e mesmo de 40% — das vagas de acesso ao ensino superior para alunos que hajam cursado o ensino médio no ente federado instituidor da política de cotas**.

Na espécie destes autos, em que pesem as boas intenções do legislador a supostamente ensejarem a instituição das ações afirmativas, especialmente em um Estado como o Amazonas, tão grande, plural e desafiador em termos de transporte/deslocamento e mobilidade social, a adoção de critério geográfico e a reserva de vagas devem ser analisadas à luz da pertinência e da proporcionalidade no caso concreto.

2.1 EXPRESSÃO "NO ESTADO DO AMAZONAS" CONTIDA NOS §§ 1º E 2º DO ART. 1º

Rememore-se o conteúdo da disposição normativa questionada:

> [...]
>
> § 1º Sessenta por cento (60%) das vagas a que se refere o inciso I, dos cursos ministrados em Manaus, serão destinadas a alunos que tenham cursado as três séries do ensino médio em escola pública no Estado do Amazonas.
>
> § 2º Tratando-se de candidato aprovado em exame supletivo, a Universidade exigirá, do candidato que disputar as vagas do inciso I, a comprovação de estudo no Estado do Amazonas, na forma do edital respectivo. (Redação da Lei 3.972/2013)

Os parágrafos sob exame referem-se diretamente ao inciso I do art. 1º — já declarado inconstitucional pelo Plenário do Supremo —, a reservar 80% das vagas oferecidas anualmente nos vestibulares da UEA a candidatos que (i) comprovassem haver cursado todo o ensino médio em instituições de ensino no Estado do Amazonas e (ii) não possuíssem curso superior completo ou não o estivessem cursando em instituição pública.

O § 1º, remetendo à cota de 80%, destina 60% dessas vagas, quanto aos cursos ministrados em Manaus, a candidatos que cursaram todo o ensino médio em escola pública. Até aí, constata-se política pública fundada em fato de discrímen de natureza social, vocacionada a corrigir distorções relacionadas aos ex-alunos de escolas públicas, de todo consentânea com o Texto Constitucional e a jurisprudência.

Contudo, a redação do parágrafo vai além e restringe — a meu ver de forma desproporcional — o universo das instituições públicas de ensino àquelas localizadas exclusivamente no Estado do Amazonas.

Esta, a disposição de fato impugnada: "no Estado do Amazonas". A previsão implica que, em todos os cursos de graduação lecionados em Manaus — onde possivelmente está concentrada a maior parte deles —, 48% das vagas são destinadas aos egressos de escolas públicas **do Estado do Amazonas**.

Trata-se de porcentagem maior que aquela instituída pela legislação do Distrito Federal declarada inconstitucional na ADI 4.868 — 40%.

Na esteira do precedente, entendo que a restrição não se justifica. Ela limita demais o acesso ao ensino superior, com potencial impacto em candidatos provenientes de Estados vizinhos ao Amazonas que, marcados por desigualdades ainda maiores, não oferecem tantas opções

de instituições públicas de ensino no próprio território.

Por mais que as universidades públicas estaduais sejam mantidas com recursos do ente federado, não me parece coerente com o espírito da Constituição Federal — nem com os ideais da República nela consagrados — a falta de incentivos ao acolhimento de cidadãos vindos de outras unidades da Federação que, na busca por oportunidades e autonomia, podem também contribuir de forma significativa para o enriquecimento do ambiente acadêmico e o desenvolvimento regional.

O § 2º, na mesma linha, referindo-se ao candidato que disputar a cota de 80% prevista no inciso I e declarada inconstitucional por esta Corte, impõe aos aprovados em exame supletivo a comprovação de estudo **no Estado do Amazonas**.

Ora, o exame supletivo — atualmente conhecido como Educação de Jovens e Adultos (EJA) — contempla a parcela da população que, não havendo concluído o nível médio na idade considerada regular, deseja graduar-se na educação básica.

Consiste em política pública de caráter nacional direcionada a conferir, especialmente à população de baixa renda que tenha enfrentado dificuldades e barreiras de acesso à educação por diversas razões, a oportunidade de retomar os estudos, profissionalizar-se e, com isso, escapar do trabalho infantil, da pobreza e de outros contextos de marginalização social e vulnerabilidade.

Restringir o alcance de determinada ação afirmativa — criada com especial foco na população carente — ao público do Estado do Amazonas parece contrariar o próprio âmago ou razão de ser da política de cotas sociais.

No meu sentir, a exigência de comprovação do ensino no Estado do Amazonas constitui obstáculo a mais imposto a parcela da população já excluída do sistema de ensino e empenhada justamente em se reinserir por meio do concurso vestibular.

Romper com os ciclos de opressão e instigar a valorização de alunos vulneráveis passa por uma política afirmativa baseada em tratamento diferenciado justo e legítimo, com foco no pleno desenvolvimento da pessoa, no exercício da cidadania e na redução das desigualdades.

A restrição de uma tal política em virtude da expressão "no Estado do Amazonas", presente em ambos os dispositivos, compromete o núcleo essencial da vedação a distinções ou preferências entre brasileiros e, em última instância, vai de encontro ao próprio princípio da isonomia, a ser observado pelo poder público em suas políticas, e à pluralidade da educação.

Declaro inconstitucionais as expressões "no Estado do Amazonas" contidas nos §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei n. 2.894/2004, na redação dada pela de n. 3.972/2013, ambas do Estado do Amazonas.

2.2 ART. 2º

Transcrevo o teor da norma impugnada:

> Art. 2º O disposto no artigo anterior aplica-se à metade das vagas dos cursos da Escola Superior de Ciências da Saúde, reservadas as demais integralmente para candidatos que comprovem haver cursado pelo menos 8 [...] séries do Ensino Básico em Município do Interior do Estado, respeitada a distribuição por pólos geográficos constante do Edital do

respectivo concurso.

§ 1º Tratando-se de candidato aprovado em exame supletivo, a Universidade exigirá, do candidato que disputar as vagas do inciso I, a comprovação de estudo no Estado do Amazonas, na forma do edital respectivo. (Redação da Lei 3.972/2013)

§ 2º Aos candidatos que disputarem as vagas reservadas por este artigo aplica-se o disposto no artigo 1º, I, *b*, desta Lei.

§ 3º Se a quantidade de classificados por pólo geográfico, na forma deste artigo, não for suficiente para preenchimento das vagas oferecidas, a Universidade convocará candidatos do pólo seguinte, respeitada rigorosamente a ordem de classificação.

§ 4º A partir do concurso vestibular de 2005, as vagas reservadas por este artigo para disputa no Interior do Estado serão fixadas na razão diretamente proporcional à população dos Municípios que integram cada pólo geográfico, priorizados sucessivamente os cursos de Medicina, Odontologia e Enfermagem.

§ 5º Os candidatos que disputarem as vagas reservadas por este artigo para o interior do Estado, especificamente nos cursos de medicina, odontologia e enfermagem, permanecerão obrigatoriamente, após a conclusão do curso, no interior do Estado em município distribuído por Decreto do Poder Executivo, elaborado com o auxílio da Secretaria de Estado de Saúde, considerando-se o interesse público, pelo prazo de 01 [...] ano, com direito à percepção de bolsa em um Programa de Melhoria na Atenção à Saúde que será criado por Decreto do Poder Executivo, vinculado à Secretaria de Estado de Saúde. (Acrescido pela Lei 3.972/2013)

§ 6º Os critérios de distribuição dos municípios serão definidos por Decreto do Poder Executivo, subsidiado pela

> Secretaria de Estado de Saúde e pela Universidade do Estado do Amazonas. (Acrescido pela Lei 3.972/2013)
>
> § 7º O disposto no § 5º aplicar-se-á aos discentes matriculados a partir de 2014, devendo assinar o Termo de Compromisso elaborado pela Universidade do Estado do Amazonas, procedimento este indispensável à matrícula. (Acrescido pela Lei 3.972/2013)
>
> § 8º O concludente não abrangido no § 5º poderá aderir de forma voluntária, desde que haja vaga, para município e segundo critérios estabelecidos pela Administração Pública por Decreto do Poder Executivo, elaborado com o auxílio da Secretaria de Estado de Saúde, devendo manifestar seu interesse por intermédio de requerimento ao Secretário de Estado de Saúde. (Acrescido pela Lei 3.972/2013)
>
> § 9º A partir do Vestibular 2014, acesso 2015, as vagas serão distribuídas para o interior do Estado, desconsiderando-se os pólos. (Acrescido pela Lei 3.972/2013)

Logo de saída, o *caput* preconiza que o disposto no art. 1º — a cota de 80% para candidatos que comprovem haver cursado o ensino médio no Estado do Amazonas**, declarada inconstitucional pelo Supremo**, e a distribuição dos 20% restantes entre candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente em qualquer outro ente federado — se aplica à metade das vagas dos cursos da Escola Superior de Ciências da Saúde, a englobar cursos como Medicina, Odontologia, Enfermagem, Educação Física e Farmácia, ao passo que a outra metade fica reservada a candidatos que demonstrem haver cursado ao menos 8 séries do ensino básico em município do interior do Estado, respeitada a distribuição por polos geográficos, conforme disciplinado no edital do concurso vestibular respectivo.

Assim, na hipótese de 100 vagas para todos os cursos da Escola

Superior de Ciências da Saúde, 80% de 50 vagas — ou seja, 40 vagas — seriam ocupados por candidatos que fizeram todo o ensino médio no Estado do Amazonas, e 10 vagas por egressos de outros Estados ou do Distrito Federal.

As demais 50 vagas seriam destinadas aos candidatos que cursaram no mínimo 8 dos 9 anos do ensino básico em município do interior do Estado amazonense.

Em que pese a vontade política do legislador de fomentar a permanência dos graduados na força de trabalho local, a solução adotada é, no meu modo de ver, desarrazoada e inidônea para o fim a que se pretende, na medida em que, a pretexto de desenvolver o Estado-membro, mostra-se incompatível com a isonomia e com a proibição do art. 19, III, do Texto Constitucional.

O Plenário do Supremo, no exame do RE 614.873, cancelou a repercussão geral anteriormente reconhecida e deixou de declarar inconstitucional toda e qualquer política de cotas fundada em critério especial ou de origem.

Ainda que o tempo tenha passado e que o entendimento da Corte eventualmente haja sofrido modificações, não me parece ser o caso aqui também de consignar a inconstitucionalidade de qualquer política nesse sentido.

Ao mesmo tempo, é inegável que a reserva estipulada no art. 2º está intimamente vinculada àquela de 80% fixada no art. 1º e reputada inconstitucional, de modo que se mostra desproporcional admitir, em cursos tão centrais para o interesse coletivo e o bem estar da sociedade como os reunidos nas ciências da saúde, que apenas 10% dos candidatos admitidos sejam provenientes de outros Estados ou do Distrito Federal.

Reitere-se: não se está a negar as desigualdades intrínsecas à realidade brasileira, especialmente quando se pensa nas regiões Norte e Nordeste, marcadas que são por índices menores de desenvolvimento humano e de acesso à infraestrutura e direitos básicos como educação, saúde, transporte e saneamento.

Assim, é possível cogitar de política que, razoável e legitimamente, estabeleça tratamento diferenciado a fim de superar desigualdades e estimular o desenvolvimento do interior do Estado, sobretudo no caso do Amazonas. Afinal, estamos falando de um território enorme, cortado por rios e florestas que podem dificultar o acesso de quem mora longe da capital, Manaus, onde se concentra a maioria das oportunidades e está localizado um polo industrial que é referência em toda a região.

Nada obstante, não é esse tipo de política a preconizada pelo *caput* do art. 2º, que sobrepõe, a um só tempo, dois critérios geográficos para o preenchimento dos cursos da área de saúde. No universo hipotético de 100 vagas, 40 ficariam reservadas aos estudantes que cursaram o ensino médio no Estado e 50 aos que frequentaram 88% das aulas do ensino básico nas escolas do interior amazonense.

Nesse cenário, a referida política praticamente esvazia a diversidade do corpo discente e inviabiliza o acesso a candidatos em situação de vulnerabilidade em todo o País, mas especialmente nos Estados limítrofes, que poderiam contar com os atrativos socieconômicos oferecidos pelo Estado do Amazonas e sua capital.

Inconstitucional, portanto, o *caput* do art. 2º.

Os parágrafos são corolários do *caput*, normas que se desdobram do parâmetro adotado, sem o qual não subsistem, de modo que são

alcançados, por arrastamento, pela inconstitucionalidade.

Veja-se o § 1º, a exigir do candidato aprovado em exame supletivo a comprovação de residência no Estado do Amazonas, em município por onde se deu a disputa, por ao menos 3 anos.

O § 2º, alusivo aos candidatos que disputarem as cotas fixadas no art. 2º, lhes impõe a condição fixada no art. 1º, I, "b": não possuir curso superior completo ou não o estar cursando em instituição pública de ensino.

Os §§ 3º a 9º regulamentam o critério inovador constante do *caput* relativamente à reserva de vagas aos candidatos que cursaram 8 séries do ensino básico, no mínimo, em municípios do interior do Estado.

Por exemplo, verifico (i) critério sucessivo de preenchimento de vaga, na hipótese de a quantidade de classificados por polo geográfico não ser suficiente, a prever a convocação de candidato do polo seguinte (§ 3º); (ii) condicionante de proporcionalidade à população dos municípios integrantes do polo geográfico, priorizados os cursos de medicina, odontologia e enfermagem (§ 4º), nessa ordem; (iii) obrigatoriedade de permanência, pelo prazo de 1 ano, no interior do Estado após a conclusão do curso, com direito à percepção de bolsa custeada pelo Executivo (§§ 5º, 7º e 8º); (iv) remissão a decreto do Executivo quanto à previsão dos critérios de distribuição dos municípios (§ 6º); e (v) transição para distribuição de vagas no interior do Estado desconsiderando-se polos (§ 9º).

Declaro, portanto, inconstitucional a íntegra do art. 2º.

2.3 TRECHO "LOCALIZADAS NO ESTADO DO AMAZONAS" CONTIDO NO ART. 5º, *CAPUT*

Relembre-se o texto normativo atacado:

> Art. 5º Sem prejuízo do disposto no inciso III do art. 4º, a Universidade do Estado do Amazonas reservará a partir do vestibular de 2005, um percentual de vagas, por curso, no mínimo igual ao percentual da população indígena na composição da população amazonense, para serem preenchidas exclusivamente por candidatos pertencentes às etnias indígenas **localizadas no Estado do Amazonas**.

O art. 5º em exame reserva percentual de vagas, por curso, a ser preenchido exclusivamente por candidatos de etnias indígenas. Na esteira do que discutido no tópico 2.1, o dispositivo vai além e sobrepõe a esse critério — harmônico com o contexto demográfico do Estado — fator de diferenciação de base geográfica. Referida cota não se destina, portanto, a todas as populações indígenas, mas apenas aquelas localizadas no Estado do Amazonas.

Não considero razoável a limitação, flexibilizando-se, a mais não poder, o princípio da igualdade de acesso ao ensino superior. As preocupações aduzidas nestes autos, no sentido de prestigiar os contribuintes amazonenses e aqueles que possivelmente permanecerão no Estado após a graduação, não me parecem validar o critério geográfico em questão.

À luz dos precedentes desta Casa, as políticas públicas de ações afirmativas são medidas concretas que visam assegurar a proteção e o desenvolvimento de determinados grupos, bem como o pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais, até que alcancem condições de igualdade.

Os principais critérios levados em conta na formulação das cotas estão relacionados a raça, etnia, gênero ou setores economicamente marginalizados, com foco em promover a integração social.

A limitação da reserva de cotas às etnias indígenas localizadas no Estado do Amazonas dá a entender que a política não necessariamente busca contribuir para a causa de reverter, no âmbito universitário, quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnicas no País, mas, sim, privilegiar os habitantes do Estado.

A localização da etnia indígena não consiste, a meu sentir, em critério objetivo isonômico e imparcial, empregado de forma linear em uma sociedade marcada por desigualdades profundas, de modo que acaba por consolidar ou aprofundar distorções.

O ensino público, que constitui mais um espaço privilegiado, mantém-se, a partir do referido critério geográfico, inacessível a grupos historicamente desfavorecidos.

Conforme consignado pelo Supremo no julgamento da ADPF 186, faz-se imprescindível calibrar os critérios de seleção à universidade para que possam concretizar os objetivos fundamentais da República encerrados na Constituição de 1988, quais sejam:

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> I c 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.

O que se pretende com a política de cotas é o estabelecimento de uma discriminação positiva fundada no reconhecimento e na valorização de certo grupo étnico, cultural ou social, a fim de incorporar à sociedade — e, no caso, ao ambiente acadêmico da UEA — valores culturais diversificados, que passam pelo prestígio das etnias indígenas situadas em qualquer unidade da Federação.

As universidades públicas constituem os principais centros de formação das elites brasileiras. Integradas por profissionais de excelência, exercem papel revelante no poder político-econômico.

Nesse contexto, não me parece legítimo, razoável ou proporcional, consideradas as cotas de acesso a esses espaços de poder criadas em favor das populações indígenas, restringi-las àquelas que se encontram no Estado do Amazonas. A sobreposição do critério geográfico, em essência, não promove a integração e igualdade dos indígenas, tampouco os princípios da Constituição e os interesses da República.

Declaro inconstitucional a expressão "localizadas no Estado do Amazonas" constante do art. 5º da Lei amazonense n. 2.894/2004, com o texto atribuído pela de n. 3.972/2013.

3. <u>MODULAÇÃO DOS EFEITOS</u>

A meu ver, na esteira do que decidido pelo Plenário no precedente firmado na ADI 4.868, impõe-se a modulação dos efeitos desta decisão (Lei n. 9.868/1999, art. 27), a fim de que não enseje insegurança jurídica para aqueles oriundos do sistema de seleção de cotas preconizado na Lei estadual n. 2.894/2004, com as alterações implementadas pela de n.

3.972/2013.

A política pública glosada está vigente desde 2013, ou seja, vigora há 12 anos. São muitos os estudantes graduados, ou em processo de graduação, sob a égide da legislação questionada. Esses atos, vale ressaltar, foram formalizados ao abrigo de lei presumidamente compatível com a Constituição Federal.

Assim, penso ser inevitável o surgimento, a partir da proclamação de inconstitucionalidade, de efeitos concretos merecedores da atenção desta Corte.

Não me parece coerente com o interesse social a alteração das aludidas situações jurídicas. Ao contrário, o resultado provável seria instabilidade institucional da UEA, multiplicidade de processos judiciais e grave afetação de direitos adquiridos por candidatos, alunos e profissionais selecionados e aprovados de boa-fé.

O Supremo tem o dever precípuo de guardar a Constituição, zelando por sua máxima efetividade, o que contempla, para além da preservação da norma utilizada como parâmetro de controle, a proteção de toda a unidade normativa da Lei Maior.

A restrição do alcance da decisão quanto aos atos praticados na vigência da norma declarada inconstitucional visa concretizar a segurança jurídica, protegendo a confiança legítima e a boa-fé.

Em face da repercussão social do caso e do impacto socioeconômico da decisão, cumpre dotá-la de eficácia prospectiva, contada a partir da publicação da ata de julgamento definitivo desta ação, a fim de resguardar atos e situações consolidadas.

4. DISPOSITIVO

Ante o exposto, declaro parcialmente prejudicada a ação, quanto ao art. 1º, I, "a", da Lei n. 2.894/2004 do Estado do Amazonas. No mais, julgo procedente o pedido, para declarar inconstitucionais a expressão "no Estado do Amazonas" contida nos §§ 1º e 2º do art. 1º; o art. 2º, *caput* e §§ 1º a 9º; e o trecho "localizadas no Estado do Amazonas" constante do art. 5º, *caput*, todos da mesma lei estadual, na redação dada pela de n. 3.972/2013. Modulo a eficácia da decisão, para que produza efeitos a partir da publicação da ata de julgamento de mérito desta ação.

É como voto.