

ANÁLISE SOBRE A LEGALIDADE DO BÔNUS REGIONAL À LUZ DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS BRASILEIROS

Roberto Francisco Guedes Lima Filho¹

Walber Cunha Lima²

RESUMO

O presente trabalho analisa a constitucionalidade do bônus regional, um mecanismo recente adotado por universidades federais, que por meio de resoluções passaram a conceder uma bonificação na nota de ingresso dos candidatos que cursaram o ensino médio em escolas de ensino regular na circunscrição da universidade. Sob essa ótica, o estudo aborda o tema à luz dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade e liberdade de locomoção, questionando se tal bonificação, embora encontre sustentação no princípio constitucional da autonomia universitária, é compatível com a igualdade de oportunidades e com o direito à livre circulação. Através de análise qualitativa de jurisprudências, legislações e doutrinas, a pesquisa explora as justificativas dos defensores do bônus, que visam fixar profissionais qualificados em regiões afetadas, contrastando com as críticas dos opositores, que tratam o bônus como um privilégio incompatível com o ordenamento jurídico. Nesse sentido, conclui-se que, embora a intenção da medida seja legítima, sua aplicação, ao favorecer candidatos locais, apresenta inconformidades com os princípios constitucionais, em especial o da igualdade, uma vez que cria privilégio e gera benefício a uns em detrimento dos demais, se tornando necessário revisar a política para que se alinhe aos valores fundamentais do Estado de Direito brasileiro.

Palavras-chave: Bônus regional. Preceitos constitucionais. Inconstitucionalidade.

ANALYSIS OF THE LEGALITY OF THE REGIONAL BONUS IN LIGHT OF BRAZILIAN CONSTITUTIONAL PRINCIPLES

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

² Professor-orientador. Doutor em Ciências Sociais – UFRN. Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: walber@unirn.edu.br.

ABSTRACT

This paper analyzes the constitutionality of the regional bonus, a recent mechanism adopted by federal universities, which, through resolutions, began to grant a bonus to the entrance score of candidates who completed high school regularly within the university's jurisdiction. From this perspective, the study addresses the topic in light of the constitutional principles of equality, impartiality, and freedom of movement, questioning whether this bonus, although grounded in the constitutional principle of university autonomy, aligns with equal opportunities and the right to free movement. Through a qualitative analysis of jurisprudence, legislation, and legal doctrines, the research explores the arguments of bonus advocates, who aim to retain qualified professionals in underserved regions, contrasting with the criticisms from opponents who view the bonus as an incompatible privilege within the legal framework. In this sense, it is concluded that, although the intent of the measure is legitimate, its application, by favoring local candidates, presents inconsistencies with constitutional principles, particularly equality, as it creates privileges and benefits some at the expense of others. It is necessary, therefore, to revise the policy to align with the fundamental values of the Brazilian Rule of Law.

Keywords: Regional bonus. Constitutional precepts. Unconstitutionality.

1 INTRODUÇÃO

No cenário do acesso ao ensino superior no Brasil, as políticas de inclusão têm sido alvo de debates intensos, especialmente no que diz respeito à aplicação do chamado bônus regional. Esse recente mecanismo adotado por algumas universidades federais, busca conceder um acréscimo na pontuação de candidatos que concluíram o ensino médio em escolas de ensino regular da mesma região em que se situa a instituição de ensino. Por exemplo, a UFRN implementou o instrumento de bonificação no ano de 2021, apenas para o curso de Medicina, tendo direito a usufruí-lo os alunos que cursaram todo o ensino médio de forma regular no estado do Rio Grande do Norte. Isso significa que sua implementação se trata de uma tentativa de redução das desigualdades regionais, numa tentativa de promover a fixação de

médicos em áreas que infelizmente enfrentam a carência do serviço. Ocorre que a medida tem gerado controvérsias jurídicas quanto à sua compatibilidade com princípios constitucionais brasileiros, o que justifica uma análise aprofundada de sua legalidade.

Conforme fora introduzido, o problema identificado é a possível inconstitucionalidade do bônus regional, que pode ferir preceitos fundamentais da Constituição de 1988, como a igualdade de todos perante a lei, o princípio da impessoalidade, bem como o direito de livre locomoção, pois, ao favorecer candidatos locais em detrimento de outros, a política de bonificação com base na origem geográfica dos candidatos pode criar discriminações injustificadas. Dessa forma, a problemática abordada neste trabalho reside no questionamento sobre o bônus regional ser compatível com os valores constitucionais da isonomia ou se ele compromete a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior e o direito de os candidatos poderem concorrer livremente às vagas oferecidas, o que o tornaria uma medida discriminatória.

Nesse contexto, a relevância do estudo da aplicação do bônus justifica-se por sua possível contribuição acadêmica, jurídica e social. No campo acadêmico, se nota que a análise crítica das políticas de bonificação regional no ensino superior deve auxiliar nas discussões sobre as diretrizes de inclusão e igualdade no Brasil, uma vez que por se tratar de um mecanismo novo, ainda não há doutrina especializada nem muito menos pensamentos fixos a respeito. Sob o prisma jurídico, o estudo se mostra essencial para compreender os limites da autonomia universitária em face de outros princípios constitucionais, além de explorar os impactos dessas políticas sobre a interpretação de direitos garantidos pela Constituição. Já do ponto de vista social, a pesquisa visa esclarecer como o bônus regional pode influenciar a distribuição de oportunidades educacionais no país, contribuindo para o debate sobre a justiça social e a efetividade das políticas públicas de inclusão.

Sob esse viés, o objetivo geral desta pesquisa é avaliar a constitucionalidade do bônus regional à luz dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade e liberdade de locomoção. Porém também há os objetivos específicos, que são: contextualizar o histórico e a aplicação do bônus regional nas universidades brasileiras, analisar os argumentos favoráveis e contrários à sua aplicação, investigar os fundamentos jurídicos que sustentam a (in)constitucionalidade do bônus, bem

como discutir as implicações sociais e educacionais decorrentes da aplicação da medida.

Assim sendo, adotou-se uma metodologia de abordagem dialética para desenvolver a pesquisa, tendo sido o estudo fundamentado em dois pontos de vistas antagônicos, procurando compreender o fenômeno em sua totalidade dinâmica, para, a partir dos embates, perfazer o resultado considerado coerente. Além disso, a pesquisa também adota o método dedutivo, partindo de premissas gerais sobre as normas constitucionais, para analisar de forma crítica a legalidade do bônus regional, em especial estudando votos proferidos por Ministros do STF. Assim, a pesquisa busca relacionar os conceitos teóricos com os desdobramentos práticos no âmbito jurídico.

Quanto à sua estrutura, este trabalho está dividido em capítulos organizados de forma a oferecer uma visão clara e progressiva sobre o tema. No primeiro capítulo apresenta-se uma introdução, seguida do segundo capítulo que mostra uma contextualização do bônus regional e seu histórico de implementação no Brasil. Por sua vez, o terceiro capítulo, desmembrado em tópicos, explora as correntes favoráveis e contrárias ao bônus, apresentando os principais argumentos de cada lado. Já o quarto capítulo dedica-se à análise técnica e jurídica da inconstitucionalidade ou não do mecanismo de bonificação, destacando os principais princípios constitucionais envolvidos. Finalmente chega-se ao quinto e último capítulo, onde a conclusão sintetiza os pontos centrais discutidos e apresenta considerações sobre a necessidade de revisão da política de bonificação regional à luz da Constituição.

Diante do exposto, este trabalho propõe-se a analisar de maneira aprofundada as implicações jurídicas e, secundariamente, sociais do bônus regional, buscando avaliar se essa política, na forma como vem sendo aplicada, está em consonância com os princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito brasileiro ou se, ao contrário, apresenta elementos que violam o ordenamento jurídico vigente.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRIAÇÃO E APLICAÇÃO DO BÔNUS REGIONAL

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) foi instituído em 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes que concluíam o ensino médio no Brasil. Por isso que idealizado pelo

então ministro da Educação, Paulo Renato Souza, o exame tinha como propósito principal fornecer um diagnóstico da qualidade do ensino médio, permitindo ao governo a formulação de políticas públicas que visassem a melhoria da educação, razão pela qual, inicialmente, o ENEM era aplicado em um único dia, sendo uma avaliação voltada exclusivamente para medir o aprendizado dos alunos, sem ligação direta com o ingresso no ensino superior.

Com o passar dos anos, o ENEM evoluiu, ganhando novas funções e se tornando uma ferramenta essencial para o acesso à educação superior no Brasil. Em 2009 o ENEM sofreu uma reformulação significativa, adotando a Teoria da Resposta ao Item (TRI) e ampliando sua importância como critério de seleção para diversas universidades públicas, por meio do Sistema de Seleção Unificada (SiSU), consolidando-se, agora sim, como o principal meio de ingresso ao ensino superior no país.

Portanto, se percebe que concebido inicialmente para ser um instrumento de diagnóstico, o ENEM logo se transformou em uma ferramenta fundamental para o acesso ao ensino superior. Vê-se também que a ideia é utilizar o exame para oferecer uma medida uniforme de avaliação, reduzindo as desigualdades entre estudantes de diferentes regiões e contextos socioeconômicos, evidenciando, por parte do legislador, uma crescente preocupação com a equidade na educação, buscando garantir que todos os estudantes, independentemente de sua origem, tivessem oportunidades iguais de ingressar nas universidades públicas.

Sendo assim, essa mudança significativa na maneira como os estudantes acessavam e hoje acessam o ensino público superior, democratizou o processo ao eliminar muitas das barreiras que previamente favoreciam candidatos de escolas particulares ou de regiões favorecidas economicamente. Isso, pois, ao uniformizar os critérios de seleção, o ENEM permitiu que candidatos de todas as partes do país pudessem competir de forma justa, garantindo que o exame medisse de forma precisa o potencial acadêmico dos estudantes, independentemente de variações pedagógicas entre diferentes sistemas estaduais de ensino.

É evidente, portanto, que o ENEM transformou a paisagem educacional do Brasil, contribuindo significativamente para a inclusão educacional e para a mobilidade social, posto que através desse exame, milhões de estudantes de áreas menos privilegiadas tiveram e continuam tendo a chance de ingressar no ensino superior de

forma equânime quando comparada com os demais, cumprindo assim um dos seus propósitos mais nobres: promover a igualdade de oportunidades para todos os brasileiros, independentemente de sua origem geográfica, condição econômica ou variações pedagógicas entre diferentes sistemas estaduais de ensino. No entanto, essa disputa em pé de igualdade e oportunidades acabou sendo mitigada com o surgimento e aplicação do bônus regional.

Preliminarmente, é necessário pontuar que esse mecanismo se insere em um contexto mais amplo de políticas públicas educacionais voltadas para a promoção de equidade, pois, como visto, desde a criação do ENEM o sistema de avaliação brasileiro passou por diversas transformações, culminando na centralidade do exame como principal via de acesso às universidades federais.

Dito isso, impera explicar que por algumas universidades federais, que passaram a conferir uma bonificação percentual aos candidatos que cursaram o ensino médio em escolas situadas no estado onde a instituição de ensino está localizada. Não ironicamente, o mecanismo foi criado em resposta às desigualdades educacionais entre as distintas regiões do Brasil, pois o bônus regional surgiu como uma tentativa de mitigar as disparidades regionais no acesso ao ensino superior, refletindo numa busca por inclusão e desenvolvimento local.

É que a crescente competição entre candidatos de diferentes estados e regiões para vagas em cursos de alta demanda, como Medicina, evidenciou a necessidade de medidas que favorecessem o ingresso de estudantes locais. Nesse contexto, diversas universidades começaram a adotar o bônus regional como um meio de garantir que uma proporção significativa de seus ingressantes seja composta por estudantes da própria região.

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), por exemplo, a partir do ano de 2021, aprovou a Resolução nº 249/2021³, a qual criou a ação afirmativa instituidora do bônus regional de 10% (dez por cento) sobre a nota final do Sistema de Seleção Unificada (SiSU), somente para o curso de Medicina e para os estudantes que concluíram o ensino médio no estado. Portanto, se nota que a medida visa, entre outros fatores, a fixação de profissionais, notoriamente médicos, nas regiões menos

³ Art. 2º - A Ação Afirmativa de que trata o art. 1º consistirá em um bônus de 10% (dez por cento) na média final obtida pelo candidato no Sistema de Seleção Unificada – SiSU.

Art. 3º - Terão direito à Ação Afirmativa os candidatos que tiverem cursado todo o ensino médio em escolas de ensino regular do Estado do Rio Grande do Norte (Brasil, 2021).

desenvolvidas do estado, ao passo que desvirtua o fito principal do ENEM.

A UFRN, porém, ao implementar o bônus regional no curso de Medicina, apenas seguiu uma tendência observada em diversas outras universidades federais, como a Universidade Federal do Maranhão (UFMA), que instituiu em 2019⁴, bem como a Universidade Federal de Sergipe (UFS), uma das pioneiras, que instituiu no Campus do Sertão em 2015 e expandiu para o Campus de Lagarto em 2020⁵. Há de se dizer que em todos esses casos, a justificativa principal igualmente reside no impacto positivo que a formação de profissionais locais pode ter no atendimento das necessidades regionais, especialmente em estados menos desenvolvidos, conforme se observará adiante.

Portanto, atrelada à autonomia universitária, um dos princípios garantidos pela Constituição Federal de 1988, houve a implementação do bônus regional. No que pertine a esse princípio, o artigo 207 da Carta Magna⁶ assegura às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, conferindo-lhes a liberdade para adotar políticas de inclusão específicas, como o bônus regional, já que essa autonomia permite que as universidades ajustem seus processos seletivos às demandas regionais, promovendo a permanência de talentos locais e combatendo a fuga de cérebros para estados mais desenvolvidos.

Então surgem argumentos favoráveis ao bônus, posto que essa política contribuiria para a correção de desigualdades históricas no acesso à educação superior e fomentaria o desenvolvimento regional, pois a bonificação, segundo esse raciocínio, incentiva a permanência de profissionais qualificados nas regiões onde estudaram, principalmente por se tratar da área da saúde, onde a fixação de médicos em regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos é um desafio nacional.

A UFRN, por exemplo, conforme notícia publicada no portal da instituição⁷, se embasa em estudos demográficos reveladores de que o Rio Grande do Norte tem uma razão de médicos por mil habitantes inferior à média nacional, o que justifica medidas que priorizem a formação de profissionais que tenham vínculos com o estado.

⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2019/05/23/sisu-confirma-20percent-de-bonus-em-nota-de-alunos-de-escolas-maranhenses-para-entrada-na-ufma.ghtml>. Acesso em 23 nov. 2024.

⁵ Disponível em: <https://www.ufs.br/conteudo/73854-decisao-do-stf-mantemaufs-proibida-de-aplicar-bonus-regional-para-ingresso-na-graduacao>. Acesso em 23 nov. 2024.

⁶ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988).

⁷ Disponível em: <https://ufrn.br/imprensa/noticias/52153/ufrn-cria-acao-afirmativa-para-curso-de-medicina-em-natal>. Acesso em 06 set. 2024.

Então, outro argumento invocado pelas Autarquias Federais como justificativa de aplicação do bônus, é que os concorrentes naturais de outros estados estariam indo para o estado da unidade educativa apenas para se formar, retornando, logo após a conclusão do curso, aos seus respectivos estados de origem sem prestar a missão profissional à sociedade local. No caso da UFRN, consoante a mesma notícia publicada no seu sítio eletrônico⁸, identificou-se que, entre 2017 e 2020, enquanto a média se aproxima de 5% em outros cursos, na graduação de Medicina em Natal a porcentagem sobe para 15% do total de ingressantes oriundos de outros estados – número três vezes maior que a média dos demais cursos da UFRN.

São por essas razões, aliás, que o bônus regional não conseguiu se isentar de controvérsias. Para seus críticos, essa política violaria o princípio da isonomia, garantido pelo artigo 5º da Constituição (Brasil, 1988), ao tratar de maneira desigual candidatos de estados diferentes. Isso, pois, a isonomia enquanto princípio constitucional, impõe que todos os cidadãos sejam tratados de forma igual perante a lei, vedando discriminações arbitrárias. Logo, no contexto do bônus regional, a concessão de uma vantagem a candidatos de uma determinada localidade, em detrimento de candidatos de outros estados, seria como um privilégio que fere a impessoalidade na administração pública.

Além disso, também há questionamentos quanto à compatibilidade do bônus com o princípio da liberdade de locomoção, assegurado pelo artigo 5º, inciso XV⁹, da Constituição Federal (Brasil, 1988), já que esse dispositivo garante a todos os brasileiros o direito de se deslocar livremente pelo território nacional, sem restrições, o que certamente inclui o direito de acessar instituições de ensino superior em qualquer estado da federação, ainda mais pelo fato de o ENEM, como o nome por si só já explana, ser um exame nacional.

Por conseguinte, a imposição de um bônus regional pode ser vista como uma forma de restrição velada ao direito de concorrer em pé de igualdade a vagas nas universidades de outros estados, o que poderia levar até mesmo a uma

⁸ Disponível em: <https://ufrn.br/imprensa/noticias/52153/ufrn-cria-acao-afirmativa-para-curso-de-medicina-em-natal>. Acesso em 06 set. 2024.

⁹ Art. 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens (Brasil, 1988).

desestimulação à mobilidade estudantil.

Portanto, é evidente que a discussão sobre a constitucionalidade do bônus regional envolve uma análise complexa que, sobretudo, contrapõe o princípio da isonomia e impessoalidade com o da autonomia universitária e a necessidade de promover o desenvolvimento regional.

De um lado tem-se a proposta de conceder uma vantagem a candidatos locais visando atender a uma demanda social premente: a fixação de profissionais qualificados nas regiões onde a oferta de serviços essenciais, como a saúde, é escassa. Doutro lado, tem-se o desafio em equilibrar essa necessidade com os preceitos constitucionais que asseguram a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, independentemente de sua origem geográfica, para que não seja considerado inconstitucional.

3 NOÇÕES JURÍDICAS QUE SUSTENTAM O DEBATE ACERCA DO BÔNUS

Como visto, a implementação do bônus regional nas universidades públicas brasileiras gerou e gera um intenso debate no cenário jurídico, tendo em vista que o mecanismo pode ser interpretado à luz do princípio da autonomia universitária e da necessidade de desenvolvimento regional, bem como pode ser interpretado à luz dos princípios da igualdade/impessoalidade e liberdade de locomoção, o que consequentemente polariza o debate.

Tanto é verdade que no Congresso Nacional tramitam dois projetos de lei em sentido absolutamente antagônicos. De um lado há o PL 3230/21¹⁰, que visa estabelecer a concessão da bonificação aos candidatos considerando as vulnerabilidades regionais e sociais de cada localidade. Em sentido oposto tramita projeto de autoria do Senador pelo estado de Sergipe, Alessandro Vieira¹¹, que pondo em evidência o princípio da isonomia, sugere que é necessário o Senado Federal aprovar seu projeto de lei para gerar igualdade na concorrência novamente. Sendo assim, é imprescindível destacar os pontos de maior destaque que abarcam o tema para auferir a melhor conclusão.

¹⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/846338-proposta-preve-bonus-regionalpara-ingresso-em-universidades-federais/>. Acesso em: 30 maio 2024.

¹¹ Disponível em: <https://senadoralessandrovieira.com.br/senador-alessandro-busca-garantir-isonomia-para-estudantes-sergipanos/>. Acesso em: 10 set. 2024.

3.1 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS:

Em apertada síntese, os argumentos favoráveis que sustentam a aplicação do bônus regional, são no sentido de que a política se trata de uma forma legítima de ação afirmativa, alinhada aos objetivos constitucionais de redução das desigualdades sociais e regionais, conforme previsto no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988¹², uma vez que promove a justiça social ao corrigir desigualdades históricas que afetam o acesso ao ensino superior.

Para além do que acabara de ser dito, outro forte argumento utilizado para sustentar a aplicação do bônus, é que se visa fixar a permanência dos estudantes na região após a conclusão de sua formação, especialmente em áreas carentes de profissionais de saúde, como acima fora introduzido.

Por fim, o outro importante ponto de apoio utilizado por essa corrente é a existência do princípio da autonomia universitária, que garante às universidades o direito de estabelecer políticas próprias de ingresso, concedendo o poder de se adequar às demandas regionais. Sob essa perspectiva, a partir de agora se estudará e se aprofundará acerca desses argumentos centrais.

3.1.1 Princípio da autonomia universitária:

Preambularmente insta destacar que a autonomia universitária, consagrada pela Constituição Federal de 1988, estabelece um marco essencial para o desenvolvimento das universidades no Brasil. Assim dispõe o art. 207 da Carta Magna:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988).

Ou seja, essa previsão não é uma mera formalidade, mas a concretização de uma visão constitucional que reconhece o papel fundamental das universidades na promoção da ciência, da cultura e do ensino de qualidade. Portanto, trata-se de um espaço de liberdade para o pleno exercício de suas funções constitucionais,

¹² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (Brasil, 1988)

garantindo que as universidades possam se auto organizar sem a interferência de entes externos que possam comprometer sua missão.

Então é notório que a inclusão da autonomia universitária na Constituição Federal foi um avanço histórico para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois esse movimento de valorização da independência das universidades demonstra a preocupação com a preservação da liberdade acadêmica e da gestão eficiente das instituições de ensino superior.

Foi por isso que ao longo dos anos a autonomia universitária se consolidou como um princípio jurídico de grande relevância, sendo objeto de várias decisões judiciais, nas quais o Supremo Tribunal Federal (STF) costuma sempre interpretar tal autonomia como um espaço de discricionariedade das universidades para o exercício de suas atividades constitucionais.

Em diversos julgados o STF reafirmou que essa autonomia protege as universidades de ingerências indevidas, permitindo-lhes a liberdade de auto-organização e a formulação de políticas educacionais adequadas às suas realidades. Um claro exemplo foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3792, no qual o Tribunal declarou inconstitucional a Lei 8.865/06, que imputava regras nas atividades da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)¹³, tese, portanto, endossadora de que a autonomia universitária garante às instituições o poder de dispor sobre sua estrutura e funcionamento, sem ingerências externas.

Ademais, a autonomia universitária também serve de base para que as instituições possam desenvolver políticas públicas voltadas à inclusão social e regional. Então sob esse pretexto, a resolução do bônus regional, que busca corrigir distorções históricas no acesso ao ensino superior, especialmente em regiões menos desenvolvidas, surgiu no âmbito de acesso a algumas universidades federais do país, na busca de reduzir as desigualdades sociais e regionais presentes no Brasil, de modo que se alcance um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previsto no inciso III do art. 3 da CF brasileira¹⁴.

¹³ Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3792. Requerente: Governadora do Estado do Rio Grande do Norte. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. Relator: Min. Dias Toffoli. 22 de setembro de 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259125>. Acesso em: 14 set. 2024.

¹⁴ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

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 (Brasil, 1988).

Nesse contexto, essa autonomia assegura que as universidades possam formular critérios de seleção que atendam às necessidades locais e regionais. Daí que surge o incentivo à permanência de estudantes locais, para que prestem a missão profissional na localidade em que estudaram.

Corroborando com essa tese também há a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que reforça essa autonomia ao garantir, em seus artigos 53, inciso III¹⁵ e 54, caput¹⁶, que as universidades possuem a prerrogativa de se autogerir em aspectos acadêmicos, científicos e administrativos. Ou seja, a autonomia universitária garante às Universidades a possibilidade de adaptar suas políticas de ingresso às demandas regionais.

Por exemplo, essas normas asseguram às universidades, sem prejuízo de outras, fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; criação, expansão, modificação e extinção de cursos; ampliação e diminuição de vagas; elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes; elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais, entre outras.

Ou seja, esse conjunto de normas lhes outorgando atribuições, assegura que as universidades possam estabelecer critérios de ingresso aos seus cursos de maneira legítima, como ocorre com o bônus regional, sem que isso configure violação de direitos fundamentais ou ingerência do Estado.

Portanto, no que tange à aplicação do bônus regional sob a luz do princípio da autonomia universitária, algumas discussões têm surgido quanto à sua constitucionalidade, sobretudo sob o prisma do princípio da isonomia, consagrado no artigo 5º da Constituição Federal. No entanto, se percebe que a corrente jurídica defensora da legalidade do mecanismo, avalia que as ações afirmativas, quando implementadas dentro do espaço de autonomia universitária, são uma expressão legítima da discricionariedade administrativa, haja vista a autonomia das universidades em permitir a formulação de políticas que atendam ao interesse público

¹⁵ Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; (Brasil, 1996).

¹⁶ Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal (Brasil, 1996).

e promovam a inclusão regional, sem que isso configure uma violação ao princípio da igualdade, já que a isonomia, em sua acepção mais refinada, admite tratamentos diferenciados para a correção de desigualdades.

Em conclusão, nota-se que a autonomia universitária é um princípio constitucional que transcende a mera gestão interna das universidades, permitindo as instituições desenvolverem políticas dialogantes com as necessidades sociais e regionais do Brasil. Além disso, o próprio Ministério da Educação (MEC), por meio do Sistema de Seleção Unificada (SiSU), permite que as universidades federais adotem políticas afirmativas específicas, corroborando para a legalidade da prática.

Ainda quanto a aplicação desse princípio, tem-se que em diversas ações judiciais, tais como na já citada Ação Direta de Inconstitucionalidade 3792, o Supremo Tribunal Federal convalidou o respeito à autonomia universitária¹⁷. Ou seja, em tese, não caberia ao Poder Judiciário interferir nas opções legítimas das universidades quanto à forma de aplicação de suas políticas afirmativas, exceto em casos que não estejam sendo observados as normas e princípios constitucionais.

Logo, a resolução que instituiu o bônus regional seria um exemplo claro do exercício da autonomia universitária, contribuindo para a promoção da justiça social e a correção de disparidades históricas no acesso ao ensino superior. Desse modo, a interpretação constitucional e legal desse princípio demonstra que, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, as universidades possuem o poder discricionário para formular suas próprias políticas de inclusão, reafirmando sua missão no fortalecimento da educação e da democracia no país.

3.1.2 Redução das desigualdades sociais e regionais:

Ao analisar a temática, vê-se que outro fator em defesa da aplicação do instrumento de bonificação, é o mecanismo, pelo menos em tese, reduzir as

¹⁷ Nesse caso, o STF entendeu que a autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa de cada instituição universitária, para que possa exercer suas funções constitucionais com excelência. Sob relatoria do Min. Dias Toffoli, restou consignado na ementa do acórdão que a previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política, e que embora não se revista de caráter de independência, atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmbito próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas (Brasil, 2016). STF, ADI 3792, op. cit.

desigualdades sociais e regionais presentes no país. Portanto, partindo da premissa que a aplicação do bônus regional visa garantir a bonificação para candidatos que cursaram o ensino médio em escolas de ensino regular no estado de delimitação da universidade, tal política, ao ser implementada pelas Instituições Federais de Ensino Superior, buscaria corrigir as disparidades regionais e materiais que afetam o ingresso de estudantes de áreas periféricas, em detrimento dos grandes centros urbanos, em um contexto, logicamente, de desigualdade histórica e estrutural.

Isso significaria que a adoção de ações afirmativas pelas instituições de ensino superior, especialmente para instituir as cotas regionalizadas, isto é, o bônus regional, seria uma prática juridicamente viável, desde que fossem respeitados os critérios constitucionais. Portanto, de modo semelhante à aplicação do bônus com base no princípio da autonomia universitária, que confere às universidades a liberdade para propor ações afirmativas próprias, desde que em conformidade com os parâmetros legais.

É nesse sentido que tramita o já mencionado e referenciado PL 3230/21, para que se estabeleça o bônus aos candidatos levando-se em consideração as vulnerabilidades sociais e regionais existentes. Sob esse viés, o deputado Camilo Capiberibe (PSB/AP), autor da proposta, aduz que as diferenças regionais têm se revelado fator determinante para o acesso às oportunidades educacionais¹⁸.

Ademais, é importante destacar que esse argumento encontra respaldo na própria Constituição Federal, em seu artigo 3º, inciso III¹⁹, no qual resta estabelecido a redução das desigualdades regionais e sociais como um dos objetivos fundamentais da República.

Então o que se nota é que essa ideia arguida para defender o surgimento da política, a bem da verdade, seria para dar uma resposta ao desequilíbrio formado entre estudantes de regiões economicamente privilegiadas e àqueles de áreas menos privilegiadas, o que consequentemente resultaria em um aumento significativo da competitividade pelas vagas das universidades federais.

Basta analisar que em muitos casos a falta de infraestrutura educacional adequada nas regiões menos desenvolvidas contribui para uma desigualdade de

¹⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/846338-proposta-preve-bonus-regionalpara-ingresso-em-universidades-federais/>. Acesso em: 30 maio 2024.

¹⁹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (Brasil, 1988)

oportunidades entre os candidatos. Destarte, a aplicação da bonificação busca justamente mitigar essa desigualdade, favorecendo o ingresso de candidatos que, por razões estruturais e históricas, enfrentam maiores dificuldades para competir com estudantes de grandes centros urbanos.

Para legitimar a utilização do bônus, essa corrente jurídica também manuseia a seu favor, por exemplo, a decisão final do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186²⁰, muito embora que, no caso em apreço, o STF apenas tenha considerado constitucional a utilização das cotas raciais, que compreendem a reserva de vagas para grupos específicos, classificados por raça ou etnia, e não o bônus regional, que diferencia os concorrentes em razão de sua origem.

No entanto, a lógica aplicada na ADPF 186 poderia facilmente ser transposta para o bônus regional, já que restou decidido que as cotas são legítimas e proporcionais desde que não excluam a possibilidade de candidatos de outras raças, etnias ou grupos sociais participarem do processo seletivo, da mesma maneira que o bônus regional também não restringe o ingresso de candidatos de outras partes do país, apenas bonifica os estudantes locais.

Desse modo, torna-se importante reforçar que, embora o bônus regional favoreça candidatos locais, ele não impede a participação de estudantes de outras regiões, conquanto tão somente valoriza àqueles que possuem vínculos educacionais e sociais com o estado. Assim, esse fator deveria fazer com que a medida seja proporcional e razoável, conforme reconhecido pelo STF em decisões análogas anteriores, como a citada ADPF 186, ainda mais por ser uma medida utilizada para mitigar desigualdades sociais e regionais existentes, encontrando respaldo no mencionado art. 3, inciso III, CF (Brasil, 1988).

3.1.3 Necessidade de fixar médicos na região de formação:

De mais a mais, atrelado ao que acabara de se sustentar, também há outro forte argumento para defender a utilização do bônus regional, tendo em vista que com

²⁰ Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186. Requerente: Democratas - DEM. Intimado: Conselho de Ensino, Pesquisa, e Extensão da Universidade de Brasília-CEPE. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ac/acordao-adpf-186-cotas-raciais.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

o intuito de aumentar a fixação de médicos no Rio Grande do Norte, a UFRN estabeleceu essa política de ação afirmativa voltada tão somente para o curso de Medicina.

Tal medida, após ter sido aprovada pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONESPE) da UFRN, passou a conceder aos alunos que cursaram todo o ensino médio em escolas regulares do estado, nos moldes dos mencionados artigos 2 e 3 da Resolução, um bônus de 10% na média final obtida no Sistema de Seleção Unificada (SiSU), com impacto direto na classificação dos candidatos e com o principal objetivo de incentivar a permanência desses estudantes na região após a conclusão de sua formação, especialmente em áreas que carecem de profissionais da área médica.

Essa decisão foi fundamentada com base em um estudo conduzido pela Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) da UFRN, que, observando um movimento semelhante em outras universidades federais, analisou a presença de alunos provenientes de outros estados e identificou uma tendência de evasão regional em determinados cursos²¹.

A pesquisa feita revelou que, entre 2017 e 2020, enquanto a média de alunos de fora do estado nos cursos de graduação da UFRN gira em torno de 5%, essa porcentagem sobe para 15% no curso de Medicina, número significativamente maior que nos demais cursos oferecidos pela instituição.

Diante desse quadro, a bonificação surgiu como uma solução estratégica, amparada em evidências científicas, pelo menos em tese, que indicam maior chance de permanência de médicos em áreas distantes dos grandes centros urbanos quando esses profissionais possuem um vínculo com a região. Além disso, a medida também é justificada por dados demográficos que mostram uma razão de médicos por mil habitantes no estado do Rio Grande do Norte inferior à média nacional, reforçando a necessidade de políticas que promovam a retenção de profissionais de saúde na localidade.

Nesse sentido sustentou a pró-reitora de Graduação da UFRN e relatora do Conespe, a Sra. Maria das Vitórias Vieira:

Dentro da perspectiva atual, não é nenhum absurdo pensarmos num futuro próximo com uma possível escassez de médicos no Estado, principalmente

²¹ Disponível em: <https://ufrn.br/imprensa/noticias/52153/ufrn-cria-acao-afirmativa-para-curso-de-medicina-em-natal>. Acesso em 06 set. 2024.

aqueles formados pela UFRN, cuja tradição de ensino de qualidade é sabida pela sociedade. Desse modo, a bonificação é pensada objetivando assistir a sociedade potiguar, continuamente, de atendimento médico, abrangendo as localidades mais desfavorecidas desse serviço e oportunizando o provimento de médicos para atuação na atenção primária à saúde nos municípios do interior (Vieira, 2021).

Atrelado a isso, na sessão de julgamento da Reclamação n. 65976, o Ministro Flávio Dino suscitou dados muito pertinentes relacionados à essa temática:

Leio um trecho de um estudo do Conselho Federal de Medicina, chamado Demografia Médica 2023. Há um dado que leva, eminente Ministra Cármen, a uma reflexão que eu não diria antinômica em relação à de Vossa Excelência, mas que merece idêntica atenção. Esse estudo diz que, das 49 cidades com mais de 500 mil habitantes, que juntas concentram 32% da população brasileira, estão 62% dos médicos do Brasil. Já nos 4.890 municípios com até 50 mil habitantes, onde moram 66 milhões de pessoas, estão pouco mais de 8% dos profissionais de medicina. Esse é um drama, e há outros dados nessa mesma direção. Esse é um drama objetivo do nosso país que, a meu ver, conspira contra o preceito fundamental de acesso ao direito à saúde, uma vez que sem médicos é impossível a consecução desse direito fundamental (STF, 2024, voto do Min. Flávio Dino).

No contexto da Resolução da UFRN que institui a aplicação do bônus regional, há o estabelecimento de critérios objetivos e claros para a concessão do instrumento de bonificação, dentre os quais está o fato de que o candidato deve ter cursado todo o ensino médio em escolas regulares do estado do Rio Grande do Norte. Então o que se nota é que a medida, de fato, busca garantir que os benefícios da aplicação do instrumento sejam direcionados a estudantes com forte vínculo educacional com o estado, numa clara tentativa de contribuir para a fixação de profissionais qualificados nas áreas menos desenvolvidas do RN.

Portanto, a aplicação do bônus regional seria uma medida de inclusão que estaria incentivando a fixação de profissionais qualificados nas regiões menos desenvolvidas, contribuindo diretamente para o desenvolvimento local. Além disso, a medida seria proporcional e razoável, uma vez que não exclui a participação de estudantes de outras regiões, mas apenas oferece uma vantagem adicional àqueles que possuem vínculos com o local onde a universidade está inserida.

Tanto é verdade que isso consta na própria resolução instituidora da ação

afirmativa, consoante o teor do art. 1 da Resolução nº 249/2021 – CONESPE²². Diante do exposto, existem sólidos argumentos sustentando que a aplicação do bônus regional é uma medida legítima e constitucionalmente fundamentada, baseada nos princípios da autonomia universitária e no combate à desigualdade, ao passo que a política possui como pilares de sustentação a correção de desigualdades regionais, a contribuição para o desenvolvimento local e a fixação de profissionais qualificados nas áreas menos favorecidas.

3.2 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS:

Em que pese haver argumentos sólidos na busca de legitimar a aplicação da bonificação, também há argumentos contrários, pois muito embora o bônus regional vise reduzir as desigualdades sociais e regionais para que sejam fixados novos médicos em regiões afetadas, bem como se sustente pelo princípio da autonomia universitária, em tese, não há plausibilidade em tratar os cidadãos brasileiros de forma desigual. Ou seja, há fundamentadas críticas ao bônus, uma vez que seria ilegal em razão da violação ao princípio da igualdade/isonomia.

Sendo assim, a crítica se fundamenta na violação de princípios constitucionais essenciais, particularmente os da isonomia e da impessoalidade, ambos assegurados pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e vitais para a manutenção de uma administração pública justa e imparcial. Com isso, a partir de uma análise detida desses princípios, o bônus atuaria como uma prática discriminatória, uma vez que comprometeria o caráter universal e igualitário do acesso ao ensino público superior.

Em análise preliminar, importante destacar que o princípio da isonomia é um dos fundamentos centrais da Carta Magna, estando consagrado no caput do art. 5 da CF²³, garantindo que todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção de origem, raça, sexo, cor, idade ou outras formas de discriminação. Logo, a isonomia busca assegurar que todos os cidadãos recebam um tratamento justo e equitativo, e que as discriminações sejam aplicadas apenas quando absolutamente necessárias e

²² Art. 1º - Criar Ação Afirmativa para o Curso de Medicina - Natal com o objetivo de incentivar a fixação de médicos no Estado do Rio Grande do Norte, por meio do estímulo ao acesso de estudantes que cursaram todo o ensino médio no Estado (Brasil, 2021).

²³ Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (Brasil, 1988).

devidamente justificadas.

Nesse sentido, interpretando o que fora escrito por Celso Antônio Bandeira de Mello²⁴, deveria ser imprescindível que a lei atendesse a uma relação de adequação entre o critério adotado e o resultado pretendido, o que significaria dizer que qualquer distinção imposta pelo legislador deveria se fundamentar em uma lógica que beneficiasse a sociedade como um todo, não somente alguns.

Assim, no contexto do bônus regional, a concessão da bonificação com base na localização geográfica dos candidatos introduziria um critério de diferenciação que não se justificaria perante a isonomia. Aliás, até onde se sabe, a região de origem dos candidatos não representa uma desigualdade material que precise ser corrigida por meio de uma política de ação afirmativa, como ocorre, por exemplo, nas cotas raciais e sociais.

Sob esse viés, reflexão realizada também por Celso Bandeira de Mello é salutífera ao debate:

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

(...)

Quando é vedado à lei estabelecer discriminações? Ou seja: quais os limites que adversam este exercício normal, inerente à função legal de discriminar? (Bandeira de Mello, 2006, p. 11/13).

Ele próprio responde, ao prelecionar que:

As discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto,

²⁴ É inadmissível, perante a isonomia, discriminar pessoas ou situações ou coisas (o que resulta, em última instância, na discriminação de pessoas) mediante traço diferencial que não seja nelas mesmas residente. Por isso, são incabíveis regimes diferentes determinados em vista de fator alheio a elas; quer-se dizer: que não seja extraído delas mesmas (Bandeira de Mello, 2021, p. 30).

e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição (Bandeira de Mello, 2006, p. 17).

Portanto, a concessão de um bônus por localização geográfica não atenderia ao critério lógico que Bandeira de Mello considera indispensável, pois essa característica regional não implica, por si só, em uma necessidade de reparação histórica ou social. Desse modo, a prática se torna incompatível com a “cláusula igualitária”, que deve proteger a sociedade contra distinções arbitrárias e infundadas (Bandeira de Mello, 2006, p. 17).

Corroborando, Ruy Barbosa de Oliveira também fala sobre o princípio da isonomia/igualdade em sua obra “Oração aos Moços”, onde trata que a verdadeira igualdade se expressa em tratar desigualmente os desiguais, na medida em que se desigalam (Oliveira, 1999, p. 26). Ou seja, o referido princípio visa tão somente ajustar as diferenças sociais com vistas a uma sociedade mais justa e equilibrada, mas deve ser aplicado com prudência e precisão.

Nesse sentido, ao declarar que “a regra da igualdade não consiste senão em quinhonar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam” (Oliveira, 1999, p. 26), sublinha-se a necessidade de uma análise rigorosa dos critérios diferenciais utilizados pela administração pública, que só devem ser aplicados quando atenderem a uma desigualdade intrínseca que requer compensação. No caso do bônus regional, quem o critica pensa que essa condição de desigualdade não estaria sendo cumprida, pois o local de formação educacional não representaria, em essência, uma disparidade que justificaria a bonificação, o que iria contrariar o princípio da igualdade material.

Tendo sido trazido à baila o princípio da isonomia, o princípio da impessoalidade é outra pedra angular da argumentação contrária ao bônus regional. Esse princípio, estipulado no caput do artigo 37 da Constituição Federal²⁵, basicamente se resume ao dever de a administração pública implantar o princípio da isonomia, uma vez que proíbe qualquer ação administrativa que favoreça ou discrimine indivíduos ou grupos com base em características que não tenham relação direta com a finalidade pública buscada.

²⁵ 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 e, também, ao seguinte: (Brasil, 1988).

Quanto a esse princípio, Celso Antônio Bandeira de Mello define a impessoalidade como o preceito que impede a administração pública de agir com base em interesses pessoais, exigindo que as ações do Estado estejam alicerçadas em critérios objetivos, visando exclusivamente o interesse público e o bem comum:

A Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimementosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia (Bandeira de Mello, 2015, p. 117).

Assim sendo, no tocante ao bônus regional, tal política favorecerá um grupo específico – os candidatos locais – em detrimento dos demais, criando uma situação de privilégio incompatível com o princípio da impessoalidade. Logo, essa concessão de bonificação desvirtuaria o objetivo do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que é o de promover um processo seletivo nacional com acesso equitativo e universal.

Sob essa ótica, o bônus regional prejudicaria a função do ENEM como exame padronizado, introduzindo um critério que atenderia a interesses regionais específicos e não ao interesse coletivo. Para quem o questiona, portanto, o mecanismo estaria em uma posição de violação direta à impessoalidade, pois a administração pública estaria agindo de forma discriminatória ao priorizar um grupo específico com base em sua localização geográfica.

Nesse contexto, sinteticamente afige-se que há críticas ao uso do bônus regional em razão da violação aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, tendo em vista que o bônus criaria uma distinção regional que não atenderia a uma desigualdade material intrínseca, comprometendo o tratamento igualitário que a Constituição garante a todos os cidadãos.

Portanto, no momento em que a administração pública privilegiou um grupo de candidatos com base em sua origem geográfica, consigo surgiram questionamentos pertinentes quanto a sua atuação impessoal e neutra, uma vez que o bônus seria uma forma de introduzir uma vantagem arbitrária, o que comprometeria a equidade entre candidatos de diferentes regiões do país, razão pela qual há argumentos sustentando que a bonificação fere o espírito universal e isonômico que o sistema educacional público brasileiro visa e deve promover.

4 ANÁLISE CONSTITUCIONAL SOBRE O MECANISMO

Conforme visto, a situação é complexa e há uma gama de argumentos sólidos para sustentar ambas as correntes. A discussão é tanta que, como já fora citado, há projetos de lei antagônicos tramitando concomitantemente no Congresso Nacional. Portanto, é evidente que tanto a continuação da aplicação do bônus regional como uma ordem judicial a interrompendo, geraria uma agitada discussão no mundo jurídico brasileiro.

Também há de se dizer que conseqüentemente, mais cedo ou mais tarde, a demanda haveria de chegar ao poder judiciário. Então, confirmando o posicionamento individual dos Ministros Cristiano Zanin e Gilmar Mendes que, respectivamente, nos autos da Reclamação n. 37.039²⁶ e Reclamação n. 70.533²⁷ proferiram decisões monocráticas derrubando o uso da bonificação ante sua inconstitucionalidade, a Primeira Turma do STF, sob relatoria da Ministra Carmen Lúcia, em acórdão publicado no Diário Eletrônico da Justiça em 23 de outubro de 2024, decisão esta que foi a primeira colegiada do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, nos autos da Reclamação n. 65.976²⁸, acordou em julgar procedente a demanda, reconhecendo o instrumento de bonificação como inconstitucional.

Nitidamente o julgamento auxiliou na obtenção do melhor resultado, uma vez que argumentos sérios, válidos e pertinentes fundamentam as visões antagônicas de aplicação ou não do bônus. No entanto, ao se ater somente à análise técnica e jurídica, se constata que para perfazer o resultado adequado, uma interpretação jurídica complexa e profunda é prescindível, sendo necessário tão somente se apegar às normas vigentes do país e interpretá-las.

Sendo assim, em primeiro plano é preciso destacar que a análise da

²⁶ Supremo Tribunal Federal. Reclamação 37.039/AM. Reclamante: Caio Augustus Camargos Ferreira. Reclamado: Juíza Federal da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas. Relator: Min. Cristiano Zanin, 17 de junho de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367864797&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2024.

²⁷ Supremo Tribunal Federal. Reclamação 70.533/MA. Reclamante: Isabella Ferreira Costa. Reclamado: Juiz Federal da 13ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Maranhão. Relator: Min. Gilmar Mendes, 11 de outubro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15371016541&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2024.

²⁸ Supremo Tribunal Federal. Reclamação 65.976/MA. Reclamante: Frank Matheus de Araujo Campos. Reclamado: Juiz Federal da 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Maranhão. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 21 de maio de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=779368647>. Acesso em: 24 out. 2024.

inconstitucionalidade do bônus regional, de fato, revela uma afronta direta a princípios constitucionais essenciais, em especial aos da isonomia e da impessoalidade, uma vez que esses princípios asseguram a igualdade de tratamento entre os cidadãos e a neutralidade da administração pública, proibindo a criação de distinções arbitrárias ou sem justificativa lógica entre brasileiros. Com isso, se torna notório que ao introduzir uma diferenciação sem correlação evidente com as necessidades de inclusão social ou promoção de equidade, a concessão do bônus com base na localização geográfica dos candidatos desrespeita os citados princípios.

Como visto, o princípio da isonomia exige que o tratamento desigual entre pessoas só seja admitido quando se destinar a corrigir desigualdades estruturais ou históricas comprovadas. No caso do bônus regional, a diferença de pontuação concedida a candidatos de uma região específica do país não atende a essas condições, tendo em mente que a origem regional, isoladamente, não constitui uma disparidade material ou estrutural que necessite de reparação.

Sabendo, portanto, que a Constituição proíbe o favorecimento com base em critérios territoriais, a menos que se justifique pela correlação direta com um fator de desigualdade a ser corrigido, o uso da bonificação não encontra amparo nessa lógica, pois a origem geográfica não representa uma condição de vulnerabilidade que necessite de política pública.

Ademais, o que ocorre na prática é que o critério de diferenciação baseado na localização dos candidatos transforma-se em um privilégio arbitrário, uma vez que o bônus regional perde seu caráter de medida legítima de inclusão e passa a constituir uma distinção injustificada, favorecendo um grupo em detrimento de outros sem base em um fator de desigualdade real. Nestes termos, resta violado o princípio da igualdade, tendo em vista que a aplicação do princípio da isonomia exige que a criação de diferenciações na administração pública seja pautada pela correlação direta com os interesses protegidos pela Constituição, e o bônus regional desrespeita essa exigência.

Quanto ao princípio da impessoalidade, este é mais um princípio constitucional violado pelo instrumento de bonificação, na medida em que esse princípio exige da administração pública uma atuação neutra, sem influências pessoais, o que também inclui influências regionais que possam comprometer a objetividade de suas ações. Sob essa ótica, a impessoalidade garante que o Estado

deve atender todos os cidadãos de maneira igualitária, sem privilegiar grupos específicos em detrimento de outros, salvo quando houver justificativa de interesse público devidamente comprovado.

Portanto, ao ter sido instituído um critério favorecedor a candidatos de determinadas regiões, o bônus regional compromete essa neutralidade, pois cria uma situação de favorecimento para um grupo específico sem que haja uma razão de interesse público fundamentada para justificar a distinção. Por consequência lógica, é cristalino que essa prática resulta em uma interferência que fere o dever de imparcialidade do Estado e viola o compromisso com a igualdade de oportunidades, ou seja, a administração pública faz o que não deve, tendo em vista que não pode adotar critérios que beneficiem ou prejudiquem indivíduos ou grupos sem uma justificativa de interesse público.

Então chega-se à conclusão de que o bônus regional não atende a esse critério, pois a origem geográfica, isoladamente, não constitui um fator de desigualdade que exija a intervenção estatal. Assim, a concessão de bonificação para candidatos com base na região de origem viola a impessoalidade, ao atuar como um critério arbitrário que não se justifica no contexto de promoção de igualdade e inclusão. Por essas razões, indubitavelmente o mecanismo é inconstitucional.

Aliás, ainda há mais dois pontos que evidenciam tal inconstitucionalidade. O primeiro é que um dos principais argumentos apresentados em defesa do bônus regional é o de que essa medida poderia contribuir para a fixação de médicos e outros profissionais em regiões onde há escassez de atendimento e de mão de obra qualificada. Isso, pois, tal lógica decorre da ideia de que ao priorizar candidatos locais, os aprovados teriam uma maior identificação com a região e, assim, estariam mais inclinados a permanecer no local após a formação, diferentemente dos candidatos de outros estados, que são aprovados, recebem o diploma e, logo após, retornam ao estado de origem sem exercer a profissão no local de formação.

Contudo, embora a preocupação seja legítima, essa justificativa apresenta um obstáculo constitucional significativo: a violação do direito de locomoção, popularmente conhecido como direito de ir e vir. Tal direito constitucional, como citado e mencionado, está previsto no inciso XV, do art. 5 da Constituição²⁹, e assegura

²⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à

a todos os cidadãos a liberdade de se deslocar livremente pelo território nacional, inclusive para trabalhar, estudar ou residir em qualquer parte do país, sem restrições arbitrárias. Ou seja, esse direito fundamental possibilita que cada cidadão escolha onde deseja viver, estudar e trabalhar.

Diante disso, o bônus regional, ao criar um diferencial de pontuação com base na origem geográfica, atua de maneira indireta, mas eficaz, para desestimular o acesso de candidatos de outras regiões, configurando uma barreira ao exercício do direito de locomoção. Aufere-se isso porque a bonificação regional desfavorece candidatos de outros estados ou regiões que desejam estudar em uma universidade específica, afetando diretamente sua liberdade de buscar uma formação profissional onde melhor lhes convier. Portanto, a bem da verdade, se observa que se cria um ambiente de competição desigual, o qual inibe o acesso de candidatos de outras regiões às Universidades que concedem a bonificação, resultando em uma segregação indireta e prejudicando o livre trânsito de cidadãos.

Conforme menção anterior, o segundo ponto que revela mais uma justificativa sobre o porquê de o bônus ser inconstitucional, ainda é sobre o tema da necessidade de fixar médico na região da formação acadêmica e, também nesse mesmo sentido de violação ao princípio da locomoção. É que na sessão de julgamento da Reclamação 65.976, o Ministro Alexandre de Moraes assertivamente rebateu os dados levantados pelo Ministro Flávio Dino:

Essas pessoas, ao se formarem, onde elas prestariam residência? Nos grandes centros. Ou seja, esse elemento discriminador poderia, como Vossa Excelência diz, afastar uma discriminação, poderia estar em acordo com o princípio da igualdade se houvesse a seguinte previsão: quem ganhou o bônus, mora perto, fez a universidade, vai ter que trabalhar também nesse raio. Mas não é o que ocorre, principalmente em relação aos alunos das universidades federais, que são universidades que estão na Medicina *top*. Eles vêm prestar residência principalmente onde? Em São Paulo. Imagine se São Paulo estipulasse esse mesmo bônus de 20% para os formados em Medicina para fazer residência em São Paulo? Estaria impedindo que pessoas de outros estados fizessem residência em São Paulo (STF, 2024, voto do Min. Alexandre de Moraes).

Então, boa intenção existe no bônus, mas a boa intenção estaria visando que as

propriedade, nos termos seguintes:

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; (Brasil, 1988).

peessoas se fixassem na localidade, e isso não existe. Depois de formados, os médicos buscam residência nos centros médicos mais expoentes (Moraes, 2024). Dessa forma, é fulgente que a medida se mostra inadequada para promover o fim que supostamente justifica sua aplicação, tornando-se uma forma de discriminação não amparada pela Constituição Federal.

Tanto é verdade que no contexto doutrinário, a crítica de Aury Lopes Jr., em sua obra *Fundamentos do Processo Penal: Introdução Crítica*, revela-se pertinente ao tratar do fenômeno em que práticas normativas infraconstitucionais acabam se sobrepondo ao texto constitucional. Para ele, “a Constituição é deixada de lado e as práticas autoritárias se perpetuam”, o que por interpretação analógica pode associar-se ao presente caso, posto que resoluções administrativas, tais como as que regulamentam o bônus regional, estão sendo aplicadas de maneira que desvirtua o objetivo e a hierarquia da própria Constituição (Lopes Júnior, 2024, p. 5). Aliás, essa prática desmorona toda a pirâmide de Kelsen³⁰.

Isso significa que, ao invés de garantir o cumprimento dos direitos fundamentais, a partir do instante que estabelece normas causadoras de desigualdades, práticas como o bônus regional acabam fragilizando o decreto constitucional. Neste íterim, o autor aduz que o Brasil passa por um momento de crise de fontes: “atualmente, existe uma inegável crise da teoria das fontes, em que uma lei ordinária acaba valendo mais do que a própria Constituição, não sendo raro aqueles que negam a Constituição como fonte, recusando sua eficácia imediata e executividade” (Lopes Júnior, 2024, p. 7).

Nesse mesmo sentido, Marcelo Neves, em sua teoria sobre a *Constitucionalização Simbólica*, também alerta para o risco de a Constituição não ser plenamente efetivada nas práticas institucionais:

Da exposição sobre a relação entre texto constitucional e realidade constitucional, pode-se retirar um primeiro elemento caracterizador da constitucionalização simbólica, o seu sentido negativo: o fato de que o texto constitucional não é suficientemente concretizado normativo-juridicamente de forma generalizada (Neves, 2011, p. 86).

³⁰ A teoria da pirâmide de Kelsen, criada pelo austríaco Hans Kelsen, cuida de uma espécie de representação gráfica a ser seguida, a qual institui a hierarquia das normas jurídicas do país, estando, no topo da pirâmide, em uma nítida evidência de que se trata da norma suprema, a Constituição nacional.

Para ele, há dispositivos constitucionais que permanecem apenas no plano simbólico, sem concretização normativa e prática. Ou seja, essa noção também reforça a ideia de que a Constituição, ao prever a igualdade e a universalidade no acesso aos direitos, inclusive ao ensino superior, não pode ser utilizada de maneira superficial ou simbólica.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a análise sobre a aplicação do bônus regional nas universidades públicas brasileiras permitiu verificar que a medida, apesar de legitimamente objetivar a fixação de profissionais em determinadas regiões para dirimir desigualdades regionais e sociais, apresenta incompatibilidades com a Constituição Federal, pois, como visto, o bônus viola os princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, que asseguram o tratamento equitativo e imparcial dos cidadãos perante a administração pública, bem como inibe o uso da liberdade de locomoção.

Assim, ao estabelecer um diferencial de pontuação com base na localização geográfica dos candidatos, a bonificação regional introduz uma distinção que não se justifica em termos constitucionais, configurando-se como um privilégio arbitrário. Inclusive, essa inconstitucionalidade se torna ainda mais evidente quando se considera o direito fundamental de liberdade de locomoção, que assegura a todos os cidadãos, sem restrições, o direito de ir e vir dentro do território nacional.

Portanto, ao estabelecer um bônus para candidatos locais, o critério geográfico funciona como uma barreira indireta à liberdade de acesso de estudantes de outras regiões, desincentivando a participação em processos seletivos de universidades localizadas em estados diferentes de suas origens. Isso significa dizer que essa prática não apenas fere o direito de escolha dos cidadãos ao criar obstáculos que afetam o exercício pleno de seu direito de ir e vir, mas também compromete a unidade nacional.

Nesse sentido, o que se nota é que a Constituição deve deixar o plano teórico e ser plenamente aplicada na prática, garantindo que critérios como o bônus regional não introduzam discriminações contrárias aos objetivos constitucionais. Aliás, a não observação dos princípios constitucionais se tornam ainda mais graves quando se

observa que resoluções administrativas estão se sobrepondo à Constituição, numa clara inversão da hierarquia normativa, conhecida como Pirâmide de Kelsen, na qual a Constituição deve ocupar o ápice da pirâmide. Sendo assim, não há a concretização da isonomia e da impessoalidade no mundo real, relegando-os a meros símbolos retóricos, afastados da realidade prática.

Então, em suma, a análise dos princípios constitucionais e das reflexões doutrinárias apontam para a inconstitucionalidade do bônus regional, pois fere a isonomia, a impessoalidade e o direito de locomoção, uma vez que a aplicação dessa medida compromete o direito fundamental à igualdade de oportunidades e à liberdade de acesso ao ensino superior, evidenciando a necessidade de se buscar alternativas que promovam a justiça social sem infringir os preceitos constitucionais. Ou seja, o debate sobre o bônus regional ressalta a importância de que as ações afirmativas respeitem integralmente os valores da Constituição, mantendo-se fiéis aos objetivos nela estabelecidos, sem criar privilégios ou diferenciações injustificadas.

Diante desse cenário, conclui-se que, ao buscar a fixação de médicos em regiões de carência e visando dirimir desigualdades regionais, o bônus regional possui um propósito social válido e louvável, mas sua implementação desconsidera os limites e os requisitos constitucionais, tendo em vista que a bonificação não se adequa a certas normas e princípios previstos na Carta Maior da República. Pelo contrário, no lugar de corrigir desigualdades reais, o bônus regional se configura como uma prática que estabelece privilégios a um grupo de candidatos, criando uma diferenciação que prejudica a igualdade e a democratização no acesso ao sistema de ensino público-universitário, favorecendo uns em detrimento de outros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Histórico**. INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enem/historico>. Acesso em: 06 set. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3792.**

Requerente: Governadora do Estado do Rio Grande do Norte. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 22 de setembro de 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259125>.

Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186.** Requerente: Democratas - DEM. Intimado: Conselho de Ensino, Pesquisa, e Extensão da Universidade de Brasília - CEPE. Relator: Min. Ricardo

Lewandowski. Brasília, 26 de abril de 2012. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/dl/ac/acordao-adpf-186-cotas-raciais.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 37.039/AM.** Relator: Min. Cristiano Zanin. Brasília, 17 de junho de 2024. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367864797&ext=.pdf>.

Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 70.533/MA.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 11 de outubro de 2024. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15371016541&ext=.pdf>.

Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Reclamação 65.976/MA.**

Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 21 de maio de 2024. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=779368647>.

Acesso em: 24 out. 2024.

GADELHA, Marina. Portal da UFRN. **UFRN cria ação afirmativa para curso de Medicina em Natal.** 19 de outubro de 2021. Disponível

em: <https://ufrn.br/imprensa/noticias/52153/ufrn-cria-acao-afirmativa-para-curso-de-medicina-em-natal>. Acesso em: 06 set. 2024.

G1 MA. **SISU confirma 20% de bônus em nota de alunos de escolas maranhenses para entrada na UFMA.** 23 de maio de 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2019/05/23/sisu-confirma-20percent-de-bonus-em-nota-de-alunos-de-escolas-maranhenses-para-entrada-na-ufma.ghtml>.

Acesso em 23 nov. 2024.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Fundamentos do processo penal:** introdução crítica. 10 ed. São Paulo/SP: Editora Saraiva, 2024. p. 5 e 7.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 4

ed. São Paulo/SP: JusPodivm, 2021. p. 30. Disponível em: https://juspodivmdigital.com.br/cdn/arquivos/jma0015_previa-do-livro.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed. São Paulo/SP: Editora Malheiros, 2006. p. 11, 13, 17.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo/SP: Editora Malheiros, 2015. p. 117.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3 ed. São Paulo/SP: Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 86.

OLIVEIRA, Ruy Barbosa de. **Oração aos Moços**. 5 ed. Rio de Janeiro/RJ: Editora Casa de Rui Barbosa, 1999. p. 26. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/3/67EAF6D4D04FB_Oracao-aos-Mocos.pdf. Acesso em: 24 maio 2024.

SÉRGIO, Paulo. **Proposta prevê bônus regional para ingresso em universidades federais**. Portal da Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/846338-proposta-preve-bonus-regionalpara-ingresso-em-universidades-federais/>. Acesso em: 30 maio 2024.

Universidade Federal de Sergipe (UFS). **Decisão do STF mantém a UFS proibida de aplicar bônus regional para ingresso na graduação**. 16 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://www.ufs.br/conteudo/73854-decisao-do-stf-mantema-ufs-proibida-de-aplicar-bonus-regional-para-ingresso-na-graduacao>. Acesso em 23 nov. 2024.

VIEIRA, Alessandro. **Senador Alessandro busca garantir isonomia para estudantes sergipanos**. Senador Alessandro Vieira, 2024. Disponível em: <https://senadoralessandrovieira.com.br/senador-alessandro-busca-garantir-isonomia-para-estudantes-sergipanos/>. Acesso em: 10 set. 2024.