

Igualdade, ações afirmativas e ativismo judicial: os limites da jurisdição constitucional na ADI 5.650/AM

Equality, affirmative action, and judicial activism: the limits of constitutional jurisdiction in ADI 5,650/AM

Igualdad, medidas de discriminación positiva y activismo judicial: los límites de la jurisdicción constitucional en la ADI 5.650/AM

DOI: 10.54901/educa.v9-770

Matheus Oliveira Vieira¹
João Paulo Marques dos Santos²
Gerson de Mendonça Nogueira³
Veridiana Spínola Tonelli⁴
José Carlos Alves Roberto⁵

RESUMO: O presente artigo analisa os limites da jurisdição constitucional sobre políticas de ação afirmativa a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.650/AM, que discutiu a constitucionalidade de critérios territoriais estabelecidos pela legislação do Estado do Amazonas para o acesso à Universidade do Estado do Amazonas (UEA). O estudo parte da tensão entre, de um lado, a igualdade material e a possibilidade de adoção de políticas destinadas à redução de desigualdades e, de outro, a vedação constitucional de distinções entre brasileiros e a margem de conformação do legislador estadual. Busca-se compreender em que medida o controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal sobre a política de cotas da UEA permaneceu nos limites da jurisdição constitucional ou avançou sobre o espaço de escolha política do legislador. A pesquisa possui abordagem qualitativa, natureza exploratória e descritiva, sendo desenvolvida mediante pesquisa bibliográfica e documental, com utilização do estudo de caso. O corpus documental é composto principalmente pelo julgamento da ADI 5.650/AM, pelo RE 614.873/AM, pela legislação estadual pertinente e por documentos relacionados à política de interiorização do ensino superior no Amazonas. A análise demonstra que o STF não rejeitou a legitimidade das ações afirmativas, mas considerou incompatíveis com a Constituição determinados critérios territoriais adotados pela legislação amazonense. Conclui-se que a decisão não pode ser caracterizada simplesmente como ativismo judicial, uma vez que se apoiou em parâmetros constitucionais e precedentes anteriores, embora tenha apresentado elevada intensidade de controle ao avaliar a adequação dos critérios territoriais às finalidades de interiorização e desenvolvimento regional, aproximando-se da fronteira entre controle de constitucionalidade e substituição da escolha legislativa.

¹ Graduando em Direito, Centro Universitário FAMETRO, Manaus, Amazonas, Brasil.
E-mail: matheusovieira007@gmail.com

² Doutorando em Função Social do Direito, Centro Universitário FAMETRO, Manaus, Amazonas, Brasil.
E-mail: joao.paulo@joaopaulomarques.com.br

³ Mestre em Educação, Centro Universitário FAMETRO, Manaus, Amazonas, Brasil.
E-mail: gerson.nogueira@fametro.edu.br

⁴ Mestra em Direito Constitucional na Amazônia, Centro Universitário FAMETRO, Manaus, Amazonas, Brasil.
E-mail: vtonelli.advocacia@gmail.com

⁵ Mestre em Engenharia de Produção, Centro Universitário FAMETRO, Manaus, Amazonas, Brasil.
E-mail: jose.roberto@fametro.edu.br

Palavras-chave: jurisdição constitucional; ativismo judicial; critérios territoriais; Universidade do Estado do Amazonas; ADI 5.650/AM.

1 INTRODUÇÃO

A ampliação da atuação do Poder Judiciário na definição dos contornos de políticas públicas constitui uma das características mais marcantes do constitucionalismo brasileiro contemporâneo. A expansão da jurisdição constitucional, especialmente após a Constituição Federal de 1988, atribuiu ao Supremo Tribunal Federal papel central na fiscalização da compatibilidade entre as escolhas realizadas pelos Poderes constituídos e os parâmetros estabelecidos pela ordem constitucional. Esse protagonismo, contudo, produz uma tensão institucional que ultrapassa a simples oposição entre judicialização e política: de um lado, a Constituição confere ao Judiciário a responsabilidade de assegurar a força normativa dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais; de outro, a formulação de políticas públicas permanece inserida em uma esfera de escolhas democráticas atribuídas, em regra, aos Poderes politicamente legitimados. O problema torna-se particularmente sensível quando o controle judicial incide sobre políticas públicas destinadas à redução de desigualdades, nas quais diferentes comandos constitucionais, como igualdade, acesso à educação, redução das desigualdades regionais e autonomia dos entes federativos, podem assumir sentidos aparentemente tensionados.

É nesse espaço de tensão que se insere a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.650/AM, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal contra dispositivos da legislação do Estado do Amazonas que disciplinavam critérios territoriais para o ingresso na Universidade do Estado do Amazonas (UEA) (Brasil, 2025). A controvérsia não se limitou à existência ou à legitimidade das ações afirmativas no acesso ao ensino superior, cuja compatibilidade com a Constituição não foi, em si, afastada pela Corte. O ponto central residiu na constitucionalidade de critérios vinculados à origem territorial dos candidatos, especialmente à exigência de que determinados beneficiários tivessem realizado seus estudos no Estado do Amazonas. Ao julgar o mérito da ação, o STF declarou parcialmente prejudicada a demanda quanto a dispositivo já alcançado por decisão anterior e, nos demais pontos, reconheceu a inconstitucionalidade de critérios territoriais previstos na legislação amazonense, modulando os efeitos da decisão para que produzissem efeitos a partir da publicação da ata de julgamento.

A controvérsia, contudo, não pode ser compreendida apenas a partir da oposição entre um critério territorial e o princípio da igualdade. A política de reserva de vagas da UEA foi concebida em um contexto marcado por profundas particularidades territoriais e educacionais, no qual a interiorização do ensino superior constitui instrumento de ampliação do acesso à educação e de formação de recursos humanos para diferentes regiões do Estado. Essa dimensão esteve presente na própria defesa apresentada no curso da ação, na qual se sustentou que a política estaria vinculada à redução de desigualdades regionais e ao desenvolvimento do interior amazonense. A Universidade do Estado do Amazonas, por sua vez, destacou a relevância da interiorização de suas atividades e as dificuldades de transporte, comunicação e infraestrutura que caracterizam parcela significativa do território estadual. Não se trata, portanto, de examinar uma política de ação afirmativa dissociada de sua finalidade, mas de investigar se uma diferenciação territorial, inserida em determinada realidade socioespacial, pode constituir instrumento constitucionalmente legítimo de promoção da igualdade material (Brasil, 2025).

A questão constitucional que emerge desse conflito é, portanto, mais complexa do que a simples definição acerca da validade ou invalidade das cotas regionais. De um lado, a Constituição Federal admite a adoção de medidas destinadas à superação de desigualdades e assegura a igualdade de condições para o acesso à educação; de outro, estabelece a vedação de distinções entre brasileiros em razão de sua origem e impõe limites à atuação dos entes federativos na formulação de suas políticas públicas. O próprio Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 5.650/AM, reconheceu a legitimidade constitucional das ações afirmativas, mas entendeu que os critérios geográficos adotados pela legislação amazonense ultrapassavam os limites da isonomia, da proporcionalidade e da proibição de distinções fundadas na origem. É justamente nessa zona de fricção entre igualdade material e igualdade de tratamento, entre autonomia legislativa e controle jurisdicional, que se situa o problema central deste estudo: definir em que medida o controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal sobre uma política pública estadual destinada à redução de desigualdades territoriais permanece no âmbito legítimo da jurisdição constitucional ou passa a representar substituição da escolha política realizada pelo legislador.

Diante desse cenário, o presente artigo parte da seguinte questão: em que medida o controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.650/AM sobre os critérios territoriais da política de cotas da Universidade do Estado do Amazonas respeitou os limites da jurisdição constitucional e a autonomia de conformação do legislador estadual? A pergunta não pressupõe, portanto, que a intervenção do Tribunal tenha configurado ativismo judicial, tampouco que a política amazonense fosse necessariamente compatível com a Constituição.

Busca-se, antes, examinar a tensão entre a competência do Supremo para afastar escolhas legislativas incompatíveis com a ordem constitucional e a margem de conformação atribuída aos Estados para formular políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais e à redução de desigualdades. Parte-se, assim, da hipótese de que a legitimidade do controle jurisdicional não decorre apenas da existência de uma controvérsia constitucional, mas também da observância de limites relacionados à intensidade da intervenção judicial, à fundamentação da decisão e ao espaço de escolha constitucionalmente reservado ao legislador.

Para enfrentar esse problema, o estudo tem como objetivo geral analisar os limites da jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5.650/AM, considerando a tensão entre igualdade, ações afirmativas, redução das desigualdades regionais, autonomia legislativa estadual e separação dos Poderes. Especificamente, pretende-se: a) compreender os fundamentos teóricos que distinguem judicialização da política, ativismo judicial e exercício legítimo da jurisdição constitucional; b) examinar a natureza da política de cotas da UEA e os fundamentos relacionados à sua dimensão territorial e à interiorização do ensino superior; c) reconstruir os argumentos apresentados no processo e os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal; e d) avaliar criticamente se a decisão proferida na ADI 5.650/AM permaneceu nos limites do controle de constitucionalidade ou se avançou sobre a margem de conformação política do legislador estadual. A análise parte, ainda, da compreensão constitucional de que o acesso à educação deve observar igualdade de condições, ao mesmo tempo em que a ordem constitucional estabelece objetivos de redução das desigualdades e proteção de direitos fundamentais.

Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida mediante pesquisa bibliográfica e documental, com utilização do estudo de caso como estratégia de análise. O corpus documental é constituído, principalmente, pelo inteiro teor do julgamento da ADI 5.650/AM, pela decisão cautelar proferida no curso da ação, pelo RE 614.873/AM e pela legislação estadual que instituiu e posteriormente alterou a política de cotas da UEA. A análise desses documentos será articulada ao referencial doutrinário sobre jurisdição constitucional, judicialização da política, ativismo judicial, separação dos Poderes, igualdade e ações afirmativas, bem como a estudos acerca da interiorização do ensino superior no Amazonas. A pesquisa não pretende avaliar a política pública exclusivamente a partir do resultado do julgamento, mas reconstruir os fundamentos jurídicos e institucionais que sustentaram as posições contrapostas, para então examinar criticamente a extensão do controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal. A escolha da ADI 5.650/AM como estudo de caso justifica-se, ainda, por permitir observar concretamente a

tensão entre o exercício da jurisdição constitucional e a margem de conformação dos entes federativos na formulação de políticas públicas.

Para alcançar os objetivos propostos, o artigo está organizado em quatro etapas de desenvolvimento, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, examina-se a expansão da jurisdição constitucional e as distinções entre judicialização da política, ativismo judicial e exercício legítimo do controle jurisdicional, com especial atenção aos limites da intervenção judicial sobre políticas públicas. Em seguida, discutem-se a igualdade, as ações afirmativas e a dimensão territorial da política de acesso ao ensino superior no Amazonas, buscando compreender a finalidade e o contexto da política de cotas da UEA. Na terceira etapa, reconstrói-se a controvérsia submetida ao Supremo Tribunal Federal, desde a legislação amazonense e a trajetória processual da ADI 5.650/AM até o julgamento de mérito e a modulação de seus efeitos. Por fim, confrontam-se os fundamentos da decisão com os parâmetros teóricos anteriormente estabelecidos, a fim de avaliar se a atuação da Corte permaneceu no âmbito legítimo da jurisdição constitucional ou se avançou sobre a margem de conformação reservada ao legislador estadual.

2 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL, ATIVISMO JUDICIAL E LIMITES DO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise da ADI 5.650/AM exige, inicialmente, a delimitação dos pressupostos teóricos que permitem examinar a atuação do Supremo Tribunal Federal para além do simples resultado de seu julgamento. A declaração de inconstitucionalidade de uma política pública não constitui, por si só, evidência de ativismo judicial, assim como a existência de efeitos políticos decorrentes de uma decisão constitucional não significa necessariamente que o Poder Judiciário tenha ultrapassado suas competências. Torna-se necessário, portanto, compreender a posição ocupada pela jurisdição constitucional no Estado Democrático de Direito, as razões que explicam a crescente judicialização de questões políticas e sociais e, sobretudo, os critérios que permitem distinguir o exercício legítimo do controle de constitucionalidade de uma atuação judicial que eventualmente avance sobre o espaço de decisão atribuído aos demais Poderes. Nesse sentido, este capítulo estabelece as categorias teóricas que serão posteriormente utilizadas para analisar a intensidade e os limites da intervenção do Supremo Tribunal Federal no caso concreto.

A discussão será desenvolvida a partir de três dimensões articuladas. Primeiro, examina-se a expansão da jurisdição constitucional e a distinção entre judicialização da política e

ativismo judicial, evitando que os fenômenos sejam tratados como conceitos equivalentes. Em seguida, aborda-se a relação entre discricionariedade judicial, fundamentação das decisões e limites da interpretação constitucional, especialmente diante de controvérsias que envolvem escolhas políticas. Por fim, discute-se o controle judicial de políticas públicas e a margem de conformação dos Poderes politicamente legitimados, questão que permitirá estabelecer os parâmetros necessários à análise posterior da ADI 5.650/AM. A partir dessa construção, este capítulo não pretende antecipar a classificação da decisão do Supremo, mas fornecer os instrumentos conceituais para que essa avaliação seja realizada no momento adequado.

2.1 Jurisdição Constitucional, Judicialização e Ativismo Judicial

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Supremo Tribunal Federal posição central no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, atribuindo-lhe, no art. 102, a função precípua de guarda da Constituição e a competência para processar e julgar, originariamente, as ações diretas de inconstitucionalidade contra leis ou atos normativos federais ou estaduais. As decisões definitivas de mérito proferidas nessas ações possuem eficácia contra todos e efeito vinculante, o que evidencia a dimensão institucional assumida pela jurisdição constitucional no ordenamento brasileiro (Brasil, 1988). A atuação do Tribunal, nesse contexto, não se restringe à resolução de conflitos individuais, alcançando diretamente a validade de atos produzidos pelos Poderes Legislativo e Executivo e, conseqüentemente, questões relacionadas à formulação e à implementação de políticas públicas. A ampliação desse espaço decisório, embora decorra das próprias estruturas constitucionais, produz relevantes questões acerca da relação entre jurisdição constitucional, democracia e separação dos Poderes, sobretudo quando a decisão judicial incide sobre escolhas realizadas por agentes dotados de legitimidade política.

A crescente presença do Poder Judiciário em controvérsias de natureza política e social é usualmente compreendida a partir do fenômeno da judicialização da política, entendido como a transferência ao âmbito judicial de questões que, em diferentes circunstâncias, poderiam ser solucionadas pelas instâncias políticas (Barroso, 2009; Barboza; Kozicki, 2012). Esse fenômeno, contudo, não se confunde necessariamente com o ativismo judicial. Enquanto a judicialização pode decorrer da própria estrutura constitucional e da ampliação das possibilidades de atuação jurisdicional, o ativismo está relacionado à forma pela qual o Poder Judiciário exerce suas competências, especialmente quando assume uma postura de atuação mais expansiva na interpretação e aplicação da Constituição (Tassinari, 2013; Streck; Tassinari; Lepper, 2015). A distinção é fundamental para este estudo: a simples circunstância de o

Supremo Tribunal Federal apreciar a constitucionalidade de uma política pública não permite, por si só, qualificá-lo como ativista. É necessário examinar a extensão da intervenção, os fundamentos utilizados e a relação estabelecida entre a decisão judicial e o espaço de conformação atribuído aos demais Poderes.

A judicialização da política, nesse sentido, não representa, por si mesma, uma anomalia no funcionamento das instituições democráticas. A própria estrutura constitucional brasileira ampliou as possibilidades de provocação do Poder Judiciário e conferiu ao Supremo Tribunal Federal instrumentos para exercer o controle de constitucionalidade sobre atos dos demais Poderes. Barroso observa que a judicialização decorre, em grande medida, do desenho institucional da Constituição de 1988 e da ampliação do catálogo de direitos e dos mecanismos de acesso à Justiça, de modo que a atuação judicial em questões de relevância política não pode ser automaticamente identificada como uma postura voluntarista da Corte. O problema desloca-se, portanto, da possibilidade de intervenção judicial para os limites e a forma dessa intervenção, especialmente quando o Tribunal é chamado a revisar escolhas realizadas no âmbito de políticas públicas (Barroso, 2009).

É nesse ponto que a distinção entre judicialização e ativismo ganha relevância para a análise da jurisdição constitucional. Para Tassinari, o ativismo judicial não deve ser compreendido simplesmente como sinônimo de maior participação do Judiciário na vida política, mas como um problema relacionado à própria teoria da decisão e aos limites da atuação jurisdicional. A crítica ao ativismo dirige-se, assim, à possibilidade de que o julgador, sob o argumento de concretizar a Constituição, ultrapasse os limites da interpretação jurídica e passe a exercer uma função de escolha que deveria permanecer submetida às instâncias democraticamente legitimadas (Tassinari, 2013). Em perspectiva convergente, Streck, Tassinari e Lepper ressaltam a necessidade de distinguir a judicialização, fenômeno decorrente da configuração institucional do Estado constitucional, do ativismo, associado a uma determinada postura interpretativa do Poder Judiciário (Streck; Tassinari; Lepper, 2015). A questão, portanto, não consiste em negar ao Supremo Tribunal Federal a possibilidade de controlar políticas públicas, mas em estabelecer critérios capazes de distinguir o exercício constitucionalmente legítimo dessa competência de uma eventual substituição da decisão política pelo juízo judicial.

A centralidade assumida pelo Supremo Tribunal Federal nesse cenário também está relacionada à ampliação de sua capacidade de produzir decisões com efeitos que ultrapassam os limites subjetivos do processo e alcançam questões de elevada relevância institucional. A combinação entre a extensão do catálogo de direitos fundamentais, a ampliação dos

instrumentos de controle concentrado e a possibilidade de revisão judicial de atos normativos dos demais Poderes contribuiu para deslocar para a arena constitucional controvérsias que anteriormente poderiam permanecer circunscritas ao espaço político. Nesse contexto, Oscar Vilhena Vieira utiliza a expressão “supremocracia” para descrever o processo de expansão da autoridade do Supremo Tribunal Federal, tanto em relação à sua posição no sistema político brasileiro quanto à amplitude de matérias submetidas à sua apreciação. A expressão não implica, por si só, uma avaliação de ilegitimidade da atuação da Corte, mas evidencia a necessidade de discutir os efeitos institucionais decorrentes da concentração de autoridade constitucional em um órgão não submetido à mesma dinâmica de representação eleitoral dos Poderes Executivo e Legislativo (Vieira, 2008).

A expansão da autoridade judicial, contudo, torna ainda mais relevante a preocupação com os limites da decisão constitucional. Se a Constituição atribui ao Supremo Tribunal Federal a função de controlar a compatibilidade dos atos normativos com seus parâmetros, a atuação da Corte deve permanecer vinculada às exigências de fundamentação e aos limites próprios da interpretação jurídica. É nesse ponto que a crítica de Lenio Streck à discricionariedade judicial assume especial importância: a existência de abertura interpretativa no texto constitucional não significa autorização para que o julgador escolha livremente a solução que considere politicamente mais adequada. A decisão judicial deve encontrar sua legitimidade na construção de uma resposta juridicamente fundamentada, capaz de demonstrar sua compatibilidade com a Constituição e com o próprio sistema jurídico (Streck, 2016). Sob essa perspectiva, a análise do ativismo judicial não deve partir simplesmente da intensidade ou da repercussão política da decisão, mas da investigação acerca dos fundamentos empregados pelo órgão jurisdicional e de sua eventual ultrapassagem dos limites que estruturam a atividade interpretativa.

A discussão acerca dos limites da atuação judicial ganha especial relevância quando a jurisdição constitucional incide sobre escolhas realizadas no âmbito de políticas públicas. Nesses casos, o controle judicial não se desenvolve em um espaço de ausência de parâmetros, mas diante de decisões que envolvem definição de prioridades, alocação de recursos e seleção dos meios considerados adequados à concretização de direitos fundamentais. A intervenção jurisdicional encontra fundamento na supremacia da Constituição e na necessidade de assegurar a observância de seus comandos, mas não elimina a existência de uma esfera decisória própria dos Poderes Legislativo e Executivo. Por essa razão, a análise da atuação judicial sobre políticas públicas exige considerar simultaneamente a competência constitucional do Judiciário e a legitimidade democrática das escolhas realizadas pelas instâncias políticas, evitando tanto a

compreensão de que toda intervenção judicial representa indevida interferência quanto a aceitação de uma liberdade decisória ilimitada por parte das Cortes.

Nesse equilíbrio reside o parâmetro teórico que orientará a análise desenvolvida neste artigo. O controle de constitucionalidade de uma política pública mostra-se legítimo quando destinado a verificar sua compatibilidade com normas e princípios constitucionais, mas a intensidade dessa intervenção deve ser examinada à luz da fundamentação empregada pelo órgão jurisdicional, da natureza da escolha submetida ao controle e do espaço de conformação reconhecido aos Poderes politicamente legitimados. A questão não é, portanto, estabelecer uma oposição abstrata entre Judiciário e Legislativo, mas verificar em que medida a interpretação constitucional utilizada para invalidar determinada política permanece vinculada aos parâmetros jurídicos da Constituição ou passa a substituir a escolha legislativa por uma decisão judicial própria. É justamente esse problema que assume especial relevância na ADI 5.650/AM, na qual o Supremo Tribunal Federal foi chamado a examinar critérios territoriais estabelecidos pelo legislador amazonense para uma política de ação afirmativa voltada ao acesso ao ensino superior.

2.2 Limites do Controle Judicial sobre Políticas Públicas

A atuação do Poder Judiciário sobre políticas públicas deve ser compreendida a partir da própria estrutura do Estado Democrático de Direito, no qual a separação dos Poderes não estabelece uma divisão absolutamente estanque de competências, mas distribui funções e institui mecanismos recíprocos de controle (Barboza; Kozicki, 2012). A submissão dos atos estatais à Constituição autoriza a jurisdição constitucional a afastar medidas incompatíveis com direitos fundamentais e demais normas constitucionais, inclusive quando provenientes dos Poderes Legislativo e Executivo (Brasil, 1988). O controle judicial, contudo, não transforma o Judiciário em formulador ordinário de políticas públicas. Entre a possibilidade de controle e a substituição da escolha política existe uma zona de tensão que exige delimitação, especialmente porque decisões dessa natureza frequentemente envolvem escolhas sobre prioridades, meios de implementação e distribuição de recursos. Nesse sentido, o controle jurisdicional deve preservar sua função de garantia da supremacia constitucional sem desconsiderar a competência institucional dos Poderes responsáveis pela formulação das políticas públicas (Barboza; Kozicki, 2012).

A dificuldade torna-se ainda maior quando a política pública questionada não decorre de mera liberalidade administrativa, mas constitui instrumento escolhido pelo legislador para

concretizar direitos e objetivos constitucionalmente previstos. Nesses casos, a intervenção judicial não deve partir da premissa de que existe uma única solução constitucionalmente possível para determinada questão, sobretudo quando diferentes alternativas podem ser compatíveis com a ordem constitucional (Barroso, 2009). A existência de uma política pública legislativamente estabelecida confere ao Parlamento uma margem de conformação, dentro da qual podem ser realizadas escolhas quanto aos meios mais adequados para alcançar finalidades constitucionalmente legítimas. Isso não significa conferir imunidade às decisões legislativas, mas reconhecer que o controle de constitucionalidade possui limites próprios: ao Judiciário cabe verificar a compatibilidade da escolha com a Constituição, e não simplesmente substituí-la por outra que considere mais conveniente ou eficiente. A intensidade dessa intervenção, portanto, deve guardar relação com a natureza da matéria examinada e com a existência de parâmetros constitucionais suficientemente definidos para justificar a invalidação da escolha legislativa (Barroso, 2009; Barboza; Kozicki, 2012).

Essa perspectiva exige especial cautela diante de políticas públicas destinadas à concretização de direitos fundamentais e à redução de desigualdades. Nelas, o legislador dispõe de determinado espaço para definir os instrumentos mediante os quais pretende alcançar finalidades constitucionalmente protegidas, embora permaneça sujeito aos princípios da igualdade, proporcionalidade, razoabilidade e demais limites constitucionais aplicáveis. O controle judicial pode, portanto, alcançar a própria adequação dos meios escolhidos, mas a análise não deve se converter em juízo de preferência política. Como observa a literatura sobre judicialização e controle judicial de políticas públicas, a legitimidade da intervenção jurisdicional depende da existência de fundamento constitucional capaz de justificar a atuação judicial e da preservação das competências próprias das instâncias políticas (Barboza; Kozicki, 2012). Sob essa perspectiva, quanto maior for o espaço de escolha legitimamente atribuído ao legislador, maior deve ser a preocupação do intérprete constitucional em demonstrar concretamente as razões pelas quais determinada opção ultrapassa os limites impostos pela Constituição (Streck, 2016).

No caso de políticas de ação afirmativa, essa cautela assume dimensão ainda mais relevante, pois a escolha legislativa envolve necessariamente a definição de critérios de diferenciação entre grupos ou indivíduos que se encontram em situações distintas. O controle constitucional não pode limitar-se, portanto, à constatação de que existe tratamento diferenciado, devendo investigar sua finalidade, sua relação com os objetivos constitucionalmente perseguidos e sua compatibilidade com os princípios que regem a atuação estatal (Jezini, 2012). É justamente nesse ponto que se encontra o problema central da ADI

5.650/AM: embora o Supremo Tribunal Federal possua competência para examinar a constitucionalidade da política de cotas instituída pelo Estado do Amazonas, a análise de seus critérios territoriais exige estabelecer até onde pode avançar o controle judicial sem transformar a jurisdição constitucional em instância de substituição das escolhas realizadas pelo legislador (Brasil, 2025). A questão não reside, portanto, na existência do poder de controle, mas nos limites e na intensidade com que esse poder foi exercido.

3 IGUALDADE, AÇÕES AFIRMATIVAS E A REALIDADE TERRITORIAL DO AMAZONAS

Antes de examinar concretamente a política de cotas instituída pela Universidade do Estado do Amazonas, é necessário compreender os fundamentos constitucionais que permitem ao Estado estabelecer tratamentos diferenciados como instrumento de concretização da igualdade. A igualdade jurídica não se esgota na exigência de tratamento formalmente idêntico entre todos os indivíduos, uma vez que a superação de desigualdades concretas pode exigir a adoção de medidas destinadas a favorecer grupos que se encontram em situação de desvantagem. Nesse sentido, as ações afirmativas constituem instrumentos de política pública voltados à redução de desigualdades e à promoção de condições mais efetivas de acesso a direitos e oportunidades, encontrando sua justificativa na dimensão material do princípio da igualdade (Jezini, 2012). A discussão sobre sua legitimidade, contudo, não se encerra com o reconhecimento da possibilidade de tratamento diferenciado: permanece necessário verificar se o fator utilizado para estabelecer a diferenciação guarda relação com a finalidade constitucionalmente perseguida e se os meios adotados se mostram compatíveis com os demais princípios e direitos protegidos pela Constituição.

No âmbito do ensino superior, as ações afirmativas assumem especial relevância como instrumentos destinados a enfrentar desigualdades que se refletem nas condições de acesso às instituições universitárias, especialmente quando determinados grupos encontram obstáculos historicamente associados às suas condições sociais, econômicas ou a outros fatores de vulnerabilidade (Jezini, 2012). A experiência constitucional brasileira também oferece precedente relevante para essa compreensão. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da política de reserva de vagas adotada pela Universidade de Brasília, assentando a legitimidade constitucional das ações afirmativas fundadas na igualdade material e destacando sua finalidade de superar desigualdades historicamente acumuladas (Brasil, 2012). Esse precedente é

relevante para este estudo porque permite estabelecer uma distinção fundamental: a controvérsia da ADI 5.650/AM não parte da impossibilidade constitucional de ações afirmativas no ensino superior, mas da discussão acerca da legitimidade dos critérios específicos utilizados pelo legislador amazonense para definir os beneficiários da política. É a partir dessa distinção que se torna possível examinar, na sequência, as particularidades da política de cotas da UEA e sua relação com a realidade territorial e educacional do Amazonas.

3.1 Igualdade e Legitimidade das Ações Afirmativas

A legitimidade constitucional das ações afirmativas decorre, portanto, de uma compreensão da igualdade que admite tratamentos diferenciados quando destinados à superação de desigualdades concretas e vinculados a finalidades constitucionalmente legítimas. No julgamento da ADPF 186, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que políticas afirmativas podem constituir instrumento de concretização da igualdade material, destacando que a atribuição de vantagens a determinados grupos não representa, por si só, violação ao princípio da isonomia. A Corte ressaltou, contudo, que tais medidas devem estar relacionadas à persistência das circunstâncias de exclusão que lhes deram origem e observar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos (Brasil, 2012).

Essa compreensão permite estabelecer um primeiro parâmetro para a análise da política de cotas da Universidade do Estado do Amazonas. O reconhecimento da legitimidade constitucional das ações afirmativas não implica, por si só, a validade de todo e qualquer critério utilizado para sua implementação, porque a própria legitimidade dessas medidas está condicionada à existência de uma finalidade constitucionalmente legítima, à relação entre a diferenciação estabelecida e a desigualdade que se pretende enfrentar e à proporcionalidade dos meios empregados (Brasil, 2012; Jezini, 2012). A validade constitucional da medida, portanto, deve ser examinada a partir da relação entre o fator de diferenciação empregado, a desigualdade que se pretende enfrentar e a finalidade perseguida pela política pública, além da proporcionalidade do meio escolhido. Essa perspectiva é particularmente relevante para a experiência amazonense, pois desloca a discussão de uma questão abstrata, isto é, se o Estado pode ou não instituir políticas de cotas, para uma questão mais específica: se as particularidades territoriais e educacionais que fundamentaram a política da UEA apresentam relação constitucionalmente suficiente com o critério geográfico adotado pelo legislador para justificar a diferenciação estabelecida. É nessa passagem entre a legitimidade da ação afirmativa e a

legitimidade de seu desenho normativo que se encontra uma das principais questões a serem examinadas na ADI 5.650/AM (Brasil, 2025).

A análise da diferenciação, portanto, não pode ser realizada de maneira isolada em relação à finalidade da política pública. O tratamento desigual somente pode ser compreendido como instrumento de igualdade material quando houver correspondência entre a situação que fundamenta a diferenciação e o objetivo constitucional que se pretende alcançar. No campo das ações afirmativas, essa relação assume especial importância porque a escolha do grupo beneficiário e do critério utilizado para sua identificação determina a própria extensão da política e, simultaneamente, estabelece uma diferenciação em relação aos indivíduos que dela não participam. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece essa característica das ações afirmativas ao admitir que determinadas vantagens sejam atribuídas a grupos sociais específicos para a superação de desigualdades historicamente constituídas, condicionando, contudo, sua legitimidade à persistência da situação que as justifica e à proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos (Brasil, 2012).

Essa premissa permite compreender por que a análise da política amazonense não pode ser reduzida à pergunta sobre a existência de uma diferença de tratamento entre candidatos. É necessário investigar qual desigualdade o legislador pretendia enfrentar, porque o território foi escolhido como elemento de diferenciação e em que medida esse critério se relacionava com a finalidade atribuída à política de cotas. No caso da Universidade do Estado do Amazonas, essas questões assumem contornos próprios em razão da dimensão territorial do Estado e da opção institucional pela interiorização do ensino superior, aspectos que foram apresentados no próprio processo constitucional como fundamentos da política questionada. A discussão sobre a legitimidade do critério territorial exige, assim, que a norma seja examinada em conexão com a realidade concreta para a qual foi concebida, sem que essa conexão seja presumida como suficiente para afastar, por si só, os limites constitucionais impostos ao tratamento diferenciado.

3.2 A UEA e a Política de Interiorização do Ensino Superior

A dimensão territorial ocupa lugar relevante na atuação institucional da Universidade do Estado do Amazonas. O Plano de Desenvolvimento Institucional da UEA para o período de 2023 a 2027 estabelece objetivos estratégicos relacionados à expansão e à interiorização de suas atividades, incluindo a ampliação e a interiorização da pós-graduação e o fortalecimento das estruturas acadêmicas vinculadas aos Centros de Estudos Superiores. O documento, aprovado pela Resolução 016/2023 do Conselho Universitário, apresenta a interiorização como parte do

planejamento institucional da universidade para o quinquênio (Universidade do Estado do Amazonas, 2023).

A estrutura atualmente destinada à atuação da UEA fora da capital também evidencia a dimensão territorial de sua presença institucional. Brasil (2024) registra que, em 2023, a universidade contava com cinco Escolas Superiores em Manaus, seis Centros de Estudos Superiores no interior, 16 Núcleos de Ensino Superior e 35 unidades distribuídas pelos demais municípios do Estado. A autora explica que os Centros de Estudos Superiores e os Núcleos de Ensino Superior estão vinculados à Pró-Reitoria de Interiorização e que as unidades localizadas em municípios sem estrutura física própria recebem cursos de oferta especial, inclusive mediante espaços disponibilizados por instituições parceiras. Esses dados permitem identificar concretamente a extensão territorial da atuação da UEA, sem que seja necessário atribuir ao PDI informações que foram extraídas da pesquisa de Brasil (2024).

A interiorização também foi objeto de investigação empírica específica na dissertação de Daynir Perêa Muniz Brasil, cujo objetivo foi analisar os efeitos da política de interiorização da UEA sobre o desenvolvimento regional e municipal do Amazonas. A pesquisa utilizou abordagem mista, combinando dados secundários provenientes de bases públicas, como IBGE e INEP, com dados primários obtidos no desenvolvimento do estudo. Os resultados apresentados pela autora indicam crescimento de indicadores socioeconômicos e educacionais nos municípios que possuem campus da UEA e sugerem que a política de interiorização contribui para o desenvolvimento regional e para a redução de desigualdades educacionais e socioeconômicas (Brasil, 2024). A própria pesquisa, contudo, delimita sua investigação aos efeitos observados nos municípios analisados, o que recomenda cautela na utilização de seus resultados para afirmações mais amplas sobre todo o Estado.

Além dos efeitos relacionados ao desenvolvimento municipal, a pesquisa de Brasil (2024) relaciona a interiorização às barreiras geográficas existentes no Amazonas. O estudo registra que a expansão da educação superior para outros municípios busca reduzir a dependência em relação à capital e ampliar as possibilidades de acesso à formação universitária para populações que enfrentam obstáculos sociais, econômicos e de locomoção.

Nesse contexto, a dimensão territorial da atuação da UEA constitui elemento importante para compreender a política pública posteriormente submetida ao controle de constitucionalidade. Isso, contudo, não permite concluir que a existência de desigualdades territoriais torne automaticamente legítimo qualquer critério geográfico de acesso à universidade. O que os dados institucionais e a pesquisa empírica permitem estabelecer, neste momento, é que a interiorização integra a atuação da UEA e que sua presença nos municípios

do interior possui uma finalidade relacionada à ampliação do acesso ao ensino superior e apresenta efeitos que foram objeto de investigação empírica (Universidade do Estado do Amazonas, 2023; Brasil, 2024). É sobre esse contexto que deve ser compreendida, na sequência, a opção legislativa pela adoção de critérios territoriais no acesso à universidade.

A política de acesso à Universidade do Estado do Amazonas foi disciplinada, inicialmente, pela Lei Estadual 2.894, de 31 de maio de 2004, que estabeleceu a distribuição das vagas oferecidas nos concursos vestibulares da instituição. O art. 1º destinou 80% das vagas a candidatos que comprovassem ter cursado as três séries do ensino médio em instituições públicas ou privadas situadas no Estado do Amazonas e que não possuísem curso superior completo nem o estivessem cursando em instituição pública, enquanto os 20% restantes eram destinados aos candidatos que houvessem concluído o ensino médio em qualquer outro Estado da Federação ou no Distrito Federal (Amazonas, 2004). A norma, portanto, não utilizava apenas critérios socioeconômicos ou relacionados à origem escolar pública, mas incorporava o local de realização do ensino médio como elemento determinante para a definição do grupo beneficiário da maior parcela da reserva de vagas.

A dimensão territorial também aparecia de maneira específica na disciplina das vagas destinadas aos cursos da área da saúde e à população indígena. O art. 2º da Lei 2.894/2004 estabeleceu regras próprias para os cursos da Escola Superior de Ciências da Saúde, reservando parte das vagas a candidatos que comprovassem ter cursado pelo menos oito séries do ensino básico em município do interior do Estado e prevendo distribuição segundo polos geográficos; posteriormente, a Lei 3.972/2013 acrescentou regras relativas à permanência de egressos de Medicina, Odontologia e Enfermagem no interior do Estado após a conclusão do curso. Já o art. 5º da Lei 2.894/2004 estabeleceu reserva de vagas para candidatos pertencentes às etnias indígenas localizadas no Estado do Amazonas (Amazonas, 2004, 2013).

A configuração normativa da política revela que o critério territorial não foi empregado de maneira isolada. A legislação amazonense combinou a procedência escolar, a inexistência de curso superior e, em determinadas hipóteses, a realização de parte da formação básica em municípios do interior, estabelecendo diferentes mecanismos de reserva de vagas conforme o curso e a localidade. No caso dos cursos da Escola Superior de Ciências da Saúde, por exemplo, a Lei 2.894/2004 destinou parte das vagas a candidatos que comprovassem ter cursado pelo menos oito séries do ensino básico em município do interior, além de estabelecer distribuição das vagas segundo polos geográficos (Amazonas, 2004). Com a alteração promovida pela Lei 3.972/2013, foram acrescentadas regras relacionadas à permanência, no interior do Estado, de egressos dos cursos de Medicina, Odontologia e Enfermagem, além de modificações nos

critérios de distribuição das vagas (Amazonas, 2013). A política, portanto, apresentava uma combinação entre mecanismos de acesso e medidas destinadas a favorecer a formação e a permanência de profissionais no interior, especialmente na área da saúde.

É precisamente essa combinação de critérios que torna a controvérsia constitucional mais complexa do que uma simples discussão sobre a existência de cotas. De um lado, a legislação procurava responder a objetivos relacionados à interiorização do ensino superior e à formação de profissionais para atender às necessidades do próprio Estado; de outro, alguns dos critérios adotados utilizavam a origem territorial ou o local de realização da formação escolar como elemento de diferenciação entre brasileiros. A própria petição inicial da ADI 5.650 identificou como objeto da controvérsia, entre outros dispositivos, a exigência de que o ensino médio tivesse sido cursado no Estado do Amazonas, as regras específicas para os cursos da área da saúde e a reserva de vagas indígenas restrita a etnias localizadas no Estado. O argumento apresentado pela Procuradoria-Geral da República foi o de que tais critérios, embora inseridos em uma política de ação afirmativa, estabeleceriam diferenciações de caráter regional incompatíveis com a Constituição (Brasil, 2017).

4 A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL EM TORNO DAS COTAS DA UEA

Após a delimitação dos pressupostos teóricos relacionados à jurisdição constitucional, aos limites da atuação judicial e à legitimidade das ações afirmativas, bem como da apresentação do contexto institucional da Universidade do Estado do Amazonas e de sua política de interiorização, torna-se possível examinar a controvérsia constitucional que envolveu os critérios territoriais de acesso à instituição. A Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.650/AM constitui o núcleo empírico-jurídico deste estudo, na medida em que colocou em discussão a compatibilidade de determinados critérios territoriais previstos na legislação amazonense com os princípios e regras estabelecidos pela Constituição Federal. A análise do caso exige, contudo, que se considere não apenas o resultado do julgamento, mas também o conteúdo da legislação questionada, os fundamentos apresentados pelos diferentes sujeitos processuais e o percurso argumentativo desenvolvido pelo Supremo Tribunal Federal.

Este capítulo, portanto, reconstrói a controvérsia a partir de suas principais dimensões jurídicas. Inicialmente, serão identificados o objeto da ADI 5.650/AM e os dispositivos impugnados; em seguida, serão examinados os argumentos apresentados em defesa e em oposição à manutenção dos critérios territoriais; posteriormente, será considerada a relação da ação com o Recurso Extraordinário 614.873/AM, que possui relevância para a compreensão do

tratamento conferido pelo Supremo à legislação de cotas da UEA. Por fim, será reconstruído o julgamento da ADI, com atenção aos fundamentos empregados pela Corte e aos efeitos de sua decisão. Essa reconstrução servirá de base para o capítulo seguinte, no qual será analisado se a atuação do Supremo Tribunal Federal permaneceu nos limites do controle de constitucionalidade ou se avançou sobre o espaço de conformação reservado ao legislador amazonense.

4.1 A ADI 5.650/AM e os Dispositivos Questionados

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.650/AM foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal em 30 de janeiro de 2017, tendo como requerido o Governador do Estado do Amazonas. A ação foi distribuída ao Ministro Celso de Mello e teve por objeto dispositivos da Lei Estadual 2.894, de 31 de maio de 2004, com as alterações promovidas pela Lei Estadual 3.972, de 23 de dezembro de 2013, ambas relacionadas à disciplina das vagas oferecidas nos concursos vestibulares da Universidade do Estado do Amazonas. Na petição inicial, foram especificamente questionados o art. 1º, I, “a”; a expressão “no Estado do Amazonas”, contida nos §§ 1º e 2º do art. 1º; o art. 2º; e a expressão “localizadas no Estado do Amazonas”, constante do caput do art. 5º da Lei 2.894/2004 (Brasil, 2017).

Os dispositivos impugnados estabeleciam diferentes critérios territoriais para a distribuição das vagas. O art. 1º, I, “a”, destinava 80% das vagas a candidatos que comprovassem ter cursado as três séries do ensino médio em instituições públicas ou privadas situadas no Estado do Amazonas, desde que não possuíssem curso superior completo nem estivessem cursando curso superior em instituição pública. Nos cursos da Escola Superior de Ciências da Saúde, o art. 2º estabelecia que metade das vagas seguiria a distribuição prevista no art. 1º, enquanto a outra metade seria destinada a candidatos que comprovassem ter cursado pelo menos oito séries do ensino básico em município do interior do Estado, observada a distribuição por polos geográficos. O art. 5º, por sua vez, previa reserva de vagas para candidatos pertencentes às etnias indígenas localizadas no Estado do Amazonas (Amazonas, 2004). As alterações introduzidas pela Lei 3.972/2013 também acrescentaram ao art. 2º regras relacionadas à permanência de egressos dos cursos de Medicina, Odontologia e Enfermagem no interior do Estado após a conclusão da graduação (Amazonas, 2013).

A controvérsia submetida ao Supremo Tribunal Federal concentrou-se, portanto, na utilização de elementos relacionados à origem territorial ou escolar dos candidatos como fatores de diferenciação para o acesso às vagas da UEA. Embora os dispositivos integrassem uma

política mais ampla de acesso ao ensino superior e de interiorização da universidade, a Procuradoria-Geral da República sustentou que a adoção de critérios vinculados à procedência regional estabeleceria distinções entre brasileiros em razão de sua origem, ultrapassando os limites constitucionalmente admitidos para as ações afirmativas. Segundo a petição inicial, a legislação amazonense teria combinado critérios de natureza socioeconômica e étnico-racial com diferenciações de caráter estritamente regional, cuja compatibilidade com a Constituição deveria ser examinada à luz, especialmente, do princípio da igualdade e da vedação de distinções entre brasileiros prevista no art. 19, III, da Constituição Federal (Brasil, 2017).

A delimitação do objeto da ação é relevante para a análise desenvolvida neste trabalho porque evidencia que a controvérsia não consistia em uma oposição abstrata entre ações afirmativas e igualdade, mas na constitucionalidade de determinados critérios utilizados para definir os beneficiários de uma política afirmativa. A questão submetida ao Tribunal envolvia, assim, a necessidade de compatibilizar a finalidade atribuída pelo legislador amazonense à política de acesso à UEA com os limites constitucionais impostos às diferenciações baseadas em critérios territoriais. A partir dessa delimitação, torna-se necessário examinar as razões apresentadas pelos diferentes sujeitos envolvidos na controvérsia, especialmente os fundamentos utilizados pela Procuradoria-Geral da República para questionar a legislação e os argumentos mobilizados pelo Estado do Amazonas e pela UEA em defesa de sua manutenção. É dessa contraposição que emerge propriamente o problema constitucional posteriormente enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal.

4.2 As Posições Contrapostas no Processo

A tese apresentada pela Procuradoria-Geral da República partiu da premissa de que a utilização da origem territorial como critério para definição dos beneficiários das cotas ultrapassaria os limites constitucionalmente admitidos para as ações afirmativas. Segundo a PGR, a legislação amazonense combinava mecanismos legítimos de discriminação positiva, destinados à compensação de desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais, com critérios de natureza meramente regional, especialmente a exigência de que o candidato tivesse cursado o ensino médio em instituições localizadas no Amazonas e a restrição da reserva destinada à população indígena às etnias localizadas no Estado. Para a Procuradoria, tais critérios criariam distinções entre brasileiros com fundamento em sua origem territorial, em afronta ao princípio da igualdade e à vedação prevista no art. 19, III, da Constituição Federal (Brasil, 2017).

A argumentação da PGR também procurou afastar a possibilidade de justificar a diferenciação territorial apenas pela existência de desigualdades regionais. Segundo a tese apresentada na ação, candidatos oriundos de escolas públicas de outros Estados poderiam encontrar condições de desigualdade socioeconômica semelhantes às enfrentadas pelos estudantes amazonenses, de modo que a procedência territorial não constituiria, por si mesma, fator suficiente para estabelecer tratamento preferencial no acesso ao ensino superior. A Procuradoria sustentou, assim, que a política teria restringido a igualdade de condições de acesso ao ensino público superior com base na origem dos candidatos, utilizando um critério que considerava expressamente vedado pela Constituição (Brasil, 2017).

Em sentido contraposto, a defesa da política de cotas sustentou sua vinculação às particularidades socioeconômicas e territoriais do Amazonas e à finalidade de ampliar o acesso de estudantes amazonenses ao ensino superior. Segundo a UEA, os estudantes do Estado estariam em situação de desvantagem em relação aos candidatos provenientes de grandes centros urbanos, circunstância que justificaria a adoção de mecanismos específicos de proteção e acesso. A instituição também defendeu que a política estaria inserida em sua autonomia e na competência do ente federado para estruturar políticas públicas educacionais adequadas às características de sua realidade regional (Universidade do Estado do Amazonas, 2023; Brasil, 2025).

A contraposição entre essas posições revela que o núcleo da controvérsia não estava simplesmente na existência de uma desigualdade regional ou na possibilidade abstrata de adoção de ações afirmativas, mas na suficiência do critério territorial como elemento juridicamente apto a justificar a diferenciação estabelecida pela legislação amazonense. De um lado, sustentava-se que a realidade territorial e educacional do Amazonas exigiria uma política específica, vinculada à interiorização e às condições locais de acesso ao ensino superior; de outro, argumentava-se que tais particularidades não autorizariam o Estado a estabelecer preferências baseadas na origem regional dos candidatos, diante da vedação constitucional de distinções entre brasileiros. É justamente entre essas duas premissas que se situa o problema constitucional submetido ao Supremo Tribunal Federal.

A defesa da legislação também se relacionava à autonomia do Estado do Amazonas para formular políticas públicas voltadas às características específicas de seu território. A perspectiva apresentada no processo procurava demonstrar que a reserva de vagas não teria sido estabelecida como simples privilégio fundado na origem dos candidatos, mas como instrumento associado à realidade educacional e territorial do Estado e à necessidade de fortalecer a formação de profissionais no próprio Amazonas. Nessa linha, a política deveria ser

compreendida em conjunto com a atuação interiorizada da UEA e com a finalidade de ampliar o acesso ao ensino superior em um território marcado por grandes distâncias e dificuldades de deslocamento (Brasil, 2017). A defesa, portanto, procurava estabelecer uma relação entre o critério territorial e uma finalidade pública específica, contrapondo-se à caracterização da medida como diferenciação regional desprovida de fundamento constitucional.

A controvérsia revela, assim, duas formas distintas de compreender a relação entre território e igualdade. Para a Procuradoria-Geral da República, a origem territorial não poderia funcionar como fundamento autônomo para estabelecer vantagem no acesso às vagas universitárias, diante da vedação constitucional de distinções entre brasileiros. Para a defesa da política, por outro lado, o território constituía elemento relacionado às condições concretas de acesso ao ensino superior e às finalidades de interiorização e desenvolvimento regional perseguidas pelo Estado. A questão jurídica central passa, portanto, pela existência ou não de uma relação constitucionalmente suficiente entre o critério territorial adotado, a desigualdade que se pretendia enfrentar e a finalidade pública perseguida pela política de cotas. Essa tensão será fundamental para compreender os fundamentos posteriormente adotados pelo Supremo Tribunal Federal e permitirá, no capítulo de análise, avaliar se a Corte apenas exerceu o controle de compatibilidade constitucional da medida ou se avançou sobre o espaço de conformação reservado ao legislador.

4.3 A Relação entre o RE 614.873/AM E a ADI 5.650/AM

Antes do julgamento da ADI 5.650/AM, o Supremo Tribunal Federal já havia apreciado, no Recurso Extraordinário 614.873/AM, a constitucionalidade de parte da política de reserva de vagas instituída pela Lei 2.894/2004. O recurso discutia especificamente a destinação de 80% das vagas dos cursos da Universidade do Estado do Amazonas a candidatos que tivessem cursado as três séries do ensino médio no Estado. Ao julgar o recurso, o Supremo reconheceu a incompatibilidade desse critério com a Constituição, afastando a possibilidade de utilização da origem territorial como fundamento para estabelecer a preferência prevista na legislação estadual (Brasil, 2023).

A existência desse precedente é relevante para a compreensão da ADI 5.650/AM porque parte do conteúdo normativo questionado nas duas ações apresentava relação direta. O julgamento do RE 614.873/AM, contudo, não esgotou a controvérsia envolvendo os critérios territoriais previstos na legislação da UEA. A ADI 5.650/AM permaneceu relevante quanto aos demais dispositivos impugnados, especialmente aqueles relacionados aos critérios territoriais

aplicáveis aos cursos da área da saúde e à reserva de vagas destinada a candidatos indígenas vinculados às etnias localizadas no Estado do Amazonas. A distinção entre os objetos dos dois processos é necessária, portanto, para evitar que a conclusão alcançada no recurso extraordinário seja automaticamente atribuída a toda a política de cotas da UEA. A análise da ADI deve considerar, em seus próprios termos, os dispositivos que permaneceram submetidos ao controle concentrado e os fundamentos utilizados pelo Supremo para apreciá-los (Brasil, 2023, 2025).

4.4 O Julgamento da ADI 5.650/AM e a Modulação dos Efeitos

O julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.650/AM ocorreu em sessão plenária virtual encerrada em 2 de dezembro de 2025, sob relatoria do Ministro Nunes Marques. A controvérsia submetida ao Supremo Tribunal Federal envolvia dispositivos da Lei Estadual 2.894, de 31 de maio de 2004, com as alterações promovidas pela Lei Estadual 3.972, de 23 de dezembro de 2013, que estabeleciam critérios territoriais para o ingresso na Universidade do Estado do Amazonas (UEA) (Amazonas, 2004, 2013). Ao apreciar a demanda, o Tribunal examinou a compatibilidade desses critérios com os princípios da igualdade, da igualdade de condições para acesso e permanência no ensino superior e da vedação constitucional à criação de distinções entre brasileiros (Brasil, 2025).

Antes da apreciação dos dispositivos remanescentes, o Tribunal considerou prejudicada a ação quanto ao art. 1º, I, “a”, da Lei 2.894/2004. A norma havia estabelecido a reserva de 80% das vagas para candidatos que tivessem cursado as três séries do ensino médio no Estado do Amazonas. A perda de objeto decorreu do julgamento anterior do RE 614.873/AM, no qual o Supremo já havia reconhecido a inconstitucionalidade desse critério. Assim, embora o dispositivo integrasse originalmente o objeto da ADI 5.650/AM, sua apreciação deixou de ser necessária no controle concentrado, uma vez que a questão já havia sido solucionada pelo próprio Tribunal em processo anterior (Brasil, 2023, 2025).

Quanto aos demais dispositivos, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade constitucional de adoção de políticas de ação afirmativa no ensino superior, mas distinguiu essa legitimidade da utilização de critérios exclusivamente territoriais como fator de diferenciação. O voto condutor ressaltou que medidas afirmativas podem ser empregadas para superar desigualdades históricas e estruturais, especialmente quando fundadas em critérios étnico-raciais ou socioeconômicos relacionados à situação de vulnerabilidade que a política pretende enfrentar. A controvérsia, portanto, não foi resolvida a partir da rejeição das cotas em si, mas

da análise da compatibilidade constitucional dos fatores utilizados para definir seus beneficiários (Brasil, 2025).

A partir dessa premissa, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade da expressão “no Estado do Amazonas”, contida nos §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei 2.894/2004, por estabelecer restrição territorial vinculada à realização da formação escolar no Estado. Na compreensão adotada pelo Supremo, a utilização da procedência regional como fator de diferenciação criava distinção entre brasileiros que não se justificava suficientemente à luz da finalidade das ações afirmativas e comprometia a igualdade de condições de acesso ao ensino superior. O Tribunal considerou, ainda, que a utilização desse critério restringia a diversidade do corpo discente e configurava discriminação fundada na origem territorial (Brasil, 2025).

Também foi declarada a inconstitucionalidade integral do art. 2º da Lei 2.894/2004, dispositivo que estabelecia regras específicas para os cursos da Escola Superior de Ciências da Saúde. A norma combinava critérios relacionados à realização da formação escolar no Estado com exigências territoriais vinculadas a municípios do interior e à distribuição das vagas por polos geográficos (Amazonas, 2004, 2013). Para o Supremo, tais critérios não se mostravam constitucionalmente adequados para alcançar as finalidades de desenvolvimento regional e interiorização atribuídas à política, além de produzirem restrições incompatíveis com a igualdade de condições de acesso ao ensino superior (Brasil, 2025).

A decisão também alcançou o art. 5º da Lei 2.894/2004, especificamente a expressão “localizadas no Estado do Amazonas”, que restringia a reserva de vagas destinada a candidatos pertencentes às etnias indígenas localizadas no território amazonense. O Supremo reconheceu a legitimidade constitucional de políticas afirmativas voltadas à população indígena, mas entendeu que a vinculação territorial da etnia ao Estado não constituía fator suficientemente objetivo e isonômico para justificar a diferenciação. Segundo a fundamentação adotada, a sobreposição do critério geográfico à condição indígena introduzia uma distinção regional que não demonstrava relação adequada com a finalidade de superação de desigualdades históricas (Brasil, 2025).

O julgamento, portanto, resultou na invalidação dos critérios territoriais remanescentes questionados na ação, preservando-se a compreensão de que a adoção de ações afirmativas permanece constitucionalmente possível. O ponto decisivo da decisão foi a distinção estabelecida entre o tratamento diferenciado destinado à correção de desigualdades estruturais e aquele fundado exclusivamente na origem ou procedência territorial. Nesse sentido, a Corte considerou que a finalidade legítima de uma política pública não é suficiente, por si só, para

validar qualquer meio escolhido pelo legislador, sendo necessário que o fator de diferenciação mantenha relação constitucionalmente adequada com o objetivo perseguido (Brasil, 2025).

Por fim, o Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Considerando razões relacionadas à segurança jurídica e ao interesse social, a Corte estabeleceu eficácia prospectiva para a decisão, de modo que seus efeitos incidissem a partir da publicação da ata do julgamento. A modulação preservou as situações jurídicas constituídas sob a vigência das normas questionadas, evitando que a declaração de inconstitucionalidade produzisse efeitos retroativos capazes de atingir estudantes que já haviam ingressado na universidade segundo as regras então vigentes (Brasil, 2025).

A modulação dos efeitos possui relevância própria para a compreensão do julgamento, pois demonstra que o Supremo não se limitou a decidir sobre a validade abstrata dos critérios territoriais. Ao mesmo tempo em que reconheceu a incompatibilidade constitucional das normas, a Corte considerou as consequências institucionais e jurídicas de sua decisão, preservando situações já consolidadas e direcionando os efeitos da declaração para os processos seletivos posteriores. O resultado evidencia, assim, que o julgamento envolveu simultaneamente uma dimensão de controle de constitucionalidade e uma preocupação com os efeitos concretos produzidos pela decisão.

A reconstrução do julgamento permite, portanto, estabelecer as premissas necessárias para a análise crítica desenvolvida no capítulo seguinte. O Supremo reconheceu a legitimidade das ações afirmativas, mas afastou os critérios territoriais adotados pela legislação amazonense por considerá-los incompatíveis com a igualdade, com a vedação de distinções entre brasileiros e com a exigência de adequação entre o fator de diferenciação e a finalidade da política pública. Resta examinar, contudo, se a extensão desse controle permaneceu dentro dos limites próprios da jurisdição constitucional ou se, ao avaliar a adequação dos meios escolhidos pelo legislador, a Corte avançou sobre a margem de conformação política reservada ao Estado do Amazonas.

Tabela 1: Síntese da evolução normativa e jurisprudencial dos critérios territoriais

Marco	Critério examinado	Parâmetro central	Resultado ou função analítica
Lei 2.894/2004, art. 1º	80% das vagas para quem cursou o ensino médio no Amazonas	Igualdade e vedação de distinção por origem	Critério invalidado no RE 614.873/AM; ponto prejudicado na ADI 5.650/AM
Lei 2.894/2004, art. 2º	Regras territoriais para cursos da área da saúde e polos do interior	Adequação entre meio, interiorização e desenvolvimento regional	Dispositivo integralmente declarado inconstitucional na ADI 5.650/AM

Marco	Critério examinado	Parâmetro central	Resultado ou função analítica
Lei 2.894/2004, art. 5º	Reserva indígena limitada a etnias localizadas no Amazonas	Igualdade material sem sobreposição territorial injustificada	Expressão territorial declarada inconstitucional na ADI 5.650/AM
ADPF 186/DF	Ações afirmativas étnico-raciais no ensino superior	Igualdade material e superação de desigualdades históricas	Precedente de legitimidade das ações afirmativas
ADI 4.868/DF	Cotas restritas a egressos de escolas públicas do Distrito Federal	Proibição de discriminação em razão da origem	Precedente contrário à limitação geográfica

Fonte: elaboração própria, com base em Amazonas (2004, 2013) e Brasil (2012, 2020, 2023, 2025).

A sequência apresentada na Tabela 1 evidencia que a ADI 5.650/AM não surgiu de forma isolada. O julgamento reuniu uma linha jurisprudencial que admite ações afirmativas ligadas a desigualdades estruturais, mas rejeita limitações territoriais quando o fator geográfico não demonstra conexão suficiente com a desvantagem enfrentada. Ao mesmo tempo, a especificidade dos arts. 2º e 5º ampliou o alcance do controle: o STF não examinou apenas a origem escolar, já apreciada no RE 614.873/AM, mas também a aptidão de mecanismos voltados à interiorização da saúde e a legitimidade da delimitação territorial aplicada à reserva indígena. Essa passagem do controle do critério formal para a avaliação de sua adequação substancial constitui o ponto de partida da análise crítica seguinte.

5 ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAÇÃO DO STF NA ADI 5.650/AM

A decisão proferida na ADI 5.650/AM deve ser analisada para além de seu resultado formal de inconstitucionalidade. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade constitucional das ações afirmativas e, simultaneamente, considerou incompatíveis com a Constituição os critérios geográficos adotados pela legislação amazonense, distinguindo entre fatores de diferenciação relacionados a desigualdades estruturais e aqueles baseados na origem territorial. O acórdão fundamentou essa conclusão, entre outros aspectos, nos princípios da igualdade de condições para ingresso e permanência no ensino superior, da isonomia, da proibição de distinções entre brasileiros e da necessidade de que o fator de *discrímén* empregado em uma política afirmativa seja adequado e proporcional à finalidade perseguida (Brasil, 2025).

A questão central para este estudo, contudo, não consiste apenas em verificar se a conclusão alcançada pelo Tribunal pode ser juridicamente sustentada. É necessário investigar como o Supremo chegou a essa conclusão e qual foi a intensidade de sua intervenção sobre uma

política pública formulada pelo legislador estadual. Essa análise exige confrontar os fundamentos utilizados no julgamento com os parâmetros teóricos anteriormente estabelecidos, especialmente a distinção entre judicialização e ativismo, a necessidade de fundamentação da decisão constitucional e a preservação de determinado espaço de conformação dos Poderes politicamente legitimados. O problema, portanto, desloca-se da pergunta sobre a existência de competência do STF para controlar a política de cotas para uma questão mais específica: ao invalidar os critérios territoriais adotados pela legislação amazonense, a Corte limitou-se a afastar uma diferenciação incompatível com a Constituição ou substituiu uma escolha legislativa legítima por sua própria compreensão acerca do desenho adequado da política pública?

5.1 A Distinção entre Ação Afirmativa e Critério Territorial

O primeiro aspecto a ser considerado é que o próprio Supremo não rejeitou a utilização de ações afirmativas no ensino superior. Ao contrário, o acórdão expressamente reconheceu a existência de precedentes que admitem vantagens específicas e temporárias destinadas à superação de desigualdades estruturais e à correção de distorções, afirmando que tais mecanismos podem concretizar, e não contrariar, a igualdade material. O Tribunal também retomou a compreensão firmada na ADPF 186, segundo a qual critérios étnico-raciais ou socioeconômicos podem constituir fatores legítimos de diferenciação em políticas de cotas, inclusive em razão de sua relação com o pluralismo e com a superação de desigualdades historicamente constituídas (Brasil, 2025).

A questão, portanto, não está na possibilidade de o Estado tratar desigualmente determinados candidatos, mas na natureza do fator escolhido para produzir essa diferenciação. No entendimento adotado pelo STF, o critério geográfico utilizado pela legislação da UEA não apresentaria a mesma relação com a desigualdade estrutural que justifica ações afirmativas de natureza étnico-racial ou socioeconômica. O Tribunal considerou que a exigência de origem ou formação educacional no próprio Estado restringia a diversidade do corpo discente e criava distinções entre brasileiros incompatíveis com o art. 19, III, da Constituição, além de atingir a isonomia e a igualdade de condições para o acesso ao ensino superior (Brasil, 2025).

A conclusão do Supremo merece ser examinada à luz da realidade específica que envolvia a política pública questionada. O próprio processo revela que a defesa da legislação não apresentava o território como simples elemento de preferência entre candidatos, mas o relacionava às dificuldades de infraestrutura, transporte e comunicação existentes no

Amazonas, à necessidade de formação prioritária de estudantes provenientes da rede estadual e à finalidade de promover a interiorização do ensino superior e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios (Brasil, 2025). Essa circunstância não é suficiente, por si só, para demonstrar a constitucionalidade dos critérios impugnados, mas impede que a política seja compreendida exclusivamente como uma vantagem concedida em razão da origem territorial. Havia, no desenho legislativo, uma finalidade pública relacionada às condições concretas de acesso ao ensino superior em um território marcado por particularidades próprias, aspecto que precisa ser considerado antes de se concluir que o critério geográfico era desprovido de relação com a desigualdade que a política pretendia enfrentar.

Nesse ponto, surge uma tensão relevante entre a fundamentação adotada pelo Supremo e o contexto empírico anteriormente apresentado neste trabalho. O acórdão considerou que o critério geográfico não possuía relação suficiente com a superação de desigualdades estruturais e que, nos cursos da área da saúde, a reserva estabelecida restringia a diversidade do corpo discente e inviabilizava o acesso de candidatos vulneráveis provenientes de outras partes do país (Brasil, 2025). Entretanto, a política de interiorização da UEA e os estudos sobre seus efeitos demonstram que a dimensão territorial efetivamente integrava a finalidade institucional da universidade e estava relacionada à ampliação do acesso ao ensino superior nos municípios do interior. A questão crítica, portanto, não consiste em afirmar que toda diferenciação territorial seria constitucionalmente legítima, mas em indagar se o Supremo demonstrou, de maneira suficientemente concreta, por que as particularidades territoriais e educacionais do Amazonas eram incapazes de justificar o critério adotado pelo legislador. É na passagem entre o reconhecimento de uma finalidade pública territorialmente determinada e a conclusão pela insuficiência constitucional do meio escolhido que se encontra uma das principais questões a serem examinadas quanto à intensidade do controle exercido pela Corte.

5.2 Controle Judicial e Margem de Conformação Legislativa

A possibilidade de controle jurisdicional de políticas públicas não implica, por si só, autorização para que o Poder Judiciário substitua as escolhas realizadas pelos órgãos constitucionalmente incumbidos de formulá-las. Como discutido anteriormente, a separação dos Poderes não impede o controle judicial dos atos estatais, mas exige que a intervenção jurisdicional seja compatível com as competências atribuídas a cada instituição. Barboza e Kozicki (2012) destacam, nesse sentido, a existência de uma tensão entre a atuação judicial voltada à concretização dos direitos fundamentais e a preservação do espaço de atuação dos

Poderes Legislativo e Executivo. O problema não está, portanto, na possibilidade de o Judiciário controlar políticas públicas, mas na intensidade desse controle e no risco de que a jurisdição constitucional passe da fiscalização da compatibilidade constitucional à substituição da escolha política (Barboza; Kozicki, 2012).

Essa distinção assume particular importância quando a política examinada foi instituída diretamente pelo legislador para alcançar uma finalidade constitucionalmente legítima. Nesses casos, a existência de mais de uma alternativa potencialmente compatível com a Constituição impede que a invalidação de uma escolha legislativa seja fundamentada apenas na existência de uma solução considerada preferível pelo julgador. A margem de conformação legislativa não significa imunidade das decisões parlamentares ao controle de constitucionalidade, mas reconhece que, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição, cabe ao legislador realizar escolhas quanto aos meios pelos quais determinadas finalidades públicas serão alcançadas (Barboza; Kozicki, 2012). Quanto maior for esse espaço de escolha constitucionalmente possível, maior deve ser o ônus argumentativo para justificar sua substituição por uma decisão judicial.

No caso da ADI 5.650/AM, esse parâmetro permite formular uma questão mais específica sobre a atuação do Supremo. O Tribunal não se limitou a afirmar que a política de cotas era incompatível com a Constituição: reconheceu expressamente a legitimidade das ações afirmativas e examinou se os critérios geográficos concretamente adotados eram adequados às finalidades perseguidas. Ao fazê-lo, concluiu que a reserva vinculada ao ensino realizado no Amazonas restringia a política de cotas, comprometia a diversidade do corpo discente e atingia a isonomia e a vedação de distinções entre brasileiros; quanto aos cursos da Escola Superior de Ciências da Saúde, considerou que os critérios territoriais eram inidôneos para fomentar o desenvolvimento do Estado e incompatíveis com o art. 19, III, da Constituição (Brasil, 2025).

O ponto crítico, entretanto, está em verificar se esse exame permaneceu dentro dos limites próprios do controle de constitucionalidade ou se acabou por substituir a avaliação legislativa acerca da adequação da política às particularidades do Amazonas. A questão não pode ser respondida simplesmente pela existência de uma intervenção judicial, pois o próprio reconhecimento da supremacia constitucional exige que escolhas legislativas incompatíveis com a Constituição possam ser invalidadas. O que precisa ser examinado é se os fundamentos apresentados pela Corte demonstraram, de maneira suficientemente concreta, a incompatibilidade constitucional dos meios escolhidos pelo legislador ou se a decisão partiu de uma avaliação própria acerca de qual seria o modelo mais adequado de política de acesso ao

ensino superior. É justamente nesse espaço entre controle e substituição que a distinção entre judicialização e ativismo judicial ganha relevância para a análise da ADI 5.650/AM.

A análise da proporcionalidade da medida, nesse contexto, constitui elemento decisivo para delimitar a intensidade do controle judicial. A invalidação de uma política pública legislativamente estabelecida não decorre apenas da identificação de uma finalidade constitucionalmente legítima, mas exige demonstrar que o meio escolhido pelo legislador não pode ser racionalmente relacionado ao objetivo perseguido ou que, diante das alternativas disponíveis, produz restrição constitucionalmente injustificável. No julgamento da ADI 5.650/AM, o Supremo afirmou que os critérios territoriais eram inadequados para as finalidades de desenvolvimento e interiorização pretendidas e que sua adoção comprometia a isonomia, a diversidade do corpo discente e a vedação constitucional de distinções entre brasileiros (Brasil, 2025).

Entretanto, a própria natureza da política analisada impõe uma questão adicional: até que ponto a avaliação da adequação do meio escolhido pode ser realizada pelo Judiciário sem transformar o exame de constitucionalidade em uma escolha sobre a conveniência ou a melhor forma de execução da política pública? A existência de dificuldades territoriais concretas no Amazonas e a vinculação institucional da UEA à interiorização não tornam necessariamente constitucional o critério adotado, mas constituem elementos relevantes para avaliar sua relação com a finalidade legislativa. Por isso, a conclusão pela inconstitucionalidade exigiria não apenas demonstrar que existiam alternativas possíveis, mas justificar por que a opção legislativa ultrapassava os limites da Constituição de maneira suficientemente evidente para legitimar sua substituição pela decisão judicial. É nesse ponto que o caso deixa de ser apenas uma discussão sobre igualdade e passa a envolver diretamente os limites institucionais da jurisdição constitucional.

5.3 O STF Foi Ativista na ADI 5.650/AM?

A caracterização da atuação do Supremo Tribunal Federal como ativista não pode decorrer exclusivamente do resultado desfavorável ao legislador. A declaração de inconstitucionalidade de uma política pública constitui exercício ordinário da jurisdição constitucional quando o Tribunal identifica incompatibilidade entre a norma examinada e a Constituição. O próprio julgamento da ADI 5.650/AM demonstra que a Corte não questionou a legitimidade das ações afirmativas em si, mas estabeleceu uma distinção entre políticas destinadas à superação de desigualdades estruturais e critérios geográficos de acesso ao ensino

superior. O acórdão reconheceu a constitucionalidade de ações afirmativas baseadas em fatores étnico-raciais ou socioeconômicos e, a partir dessa premissa, examinou especificamente a adequação do critério territorial adotado pela legislação amazonense (Brasil, 2025).

Sob esse primeiro aspecto, não parece suficiente classificar a decisão como ativista apenas porque o STF interferiu em uma política formulada pelo Legislativo. Havia parâmetros constitucionais expressamente invocados pelo próprio Tribunal, entre eles o princípio da igualdade de condições para o ingresso e a permanência na escola, previsto no art. 206, I, da Constituição Federal, a igualdade perante a lei, estabelecida no art. 5º, caput, e a vedação à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si, prevista no art. 19, III (Brasil, 1988). Além disso, a Corte apoiou sua conclusão em precedentes anteriores, mencionando expressamente a ADPF 186, relativa à constitucionalidade de ações afirmativas no ensino superior, a ADI 4.868, que tratou de critério geográfico para reserva de vagas, e o precedente específico formado no RE 614.873/AM, relacionado à própria política de cotas da UEA (Brasil, 2025). Há, portanto, um parâmetro constitucional e jurisprudencial identificável para a intervenção, o que afasta uma caracterização automática da decisão como mero exercício de preferência judicial.

O problema torna-se mais delicado, contudo, quando se observa a extensão do juízo realizado pela Corte sobre a política pública. O STF não se limitou a identificar a existência de uma distinção territorial: examinou a relação entre os critérios escolhidos pelo legislador e as finalidades de desenvolvimento e interiorização atribuídas à política, concluindo que, nos cursos da Escola Superior de Ciências da Saúde, a reserva seria inidônea para fomentar o desenvolvimento do Estado e comprometeria a diversidade do corpo discente. Quanto à reserva destinada às etnias indígenas localizadas no Amazonas, afirmou que a localização territorial da etnia não constituiria critério objetivo, isonômico e imparcial e que a sobreposição do fator geográfico não contribuiria para reverter desigualdades históricas (Brasil, 2025).

É justamente nesse ponto que se identifica uma possível dimensão ativista da decisão, embora não seja adequado afirmar que todo o julgamento tenha sido ativista. Ao avaliar a inidoneidade dos critérios para alcançar finalidades de desenvolvimento regional, o Tribunal ingressou em uma esfera que ultrapassa a simples comparação formal entre a norma e o texto constitucional e alcança a avaliação concreta da escolha legislativa e de sua eficácia como política pública. Isso não torna automaticamente ilegítima a decisão, sobretudo porque a Corte apresentou fundamentos constitucionais para sua conclusão. Entretanto, à luz da distinção estabelecida entre controle judicial e substituição da escolha política, pode-se sustentar que quanto mais o Tribunal avalia a eficiência, a adequação e a melhor configuração de uma política

pública, maior é a necessidade de justificar por que essa avaliação pode ser realizada judicialmente sem esvaziar a margem de conformação do legislador. Essa é a questão que permite uma conclusão mais sofisticada do que a simples classificação do julgamento como “ativista” ou “não ativista”.

A peculiaridade territorial do Amazonas, contudo, recomenda cautela na aplicação de precedentes construídos a partir de realidades distintas. A existência de dificuldades de transporte, comunicação e infraestrutura, reconhecida no próprio processo, não torna automaticamente constitucional a reserva de vagas baseada na origem territorial, mas constitui elemento relevante para avaliar a relação entre o meio escolhido pelo legislador e a finalidade perseguida pela política pública. O próprio acórdão registra que a defesa da legislação vinculou os critérios questionados à interiorização do ensino superior e ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios amazonenses, ao mesmo tempo em que o Tribunal concluiu pela inadequação desses critérios para alcançar tais objetivos (Brasil, 2025). A questão que permanece, portanto, não é se o legislador poderia estabelecer qualquer diferenciação territorial, mas se o Supremo demonstrou suficientemente que, diante das particularidades concretas do Estado, nenhuma relação constitucionalmente legítima poderia ser estabelecida entre o critério adotado e a finalidade de reduzir desigualdades de acesso ao ensino superior.

Sob essa perspectiva, a decisão apresenta simultaneamente elementos de deferência e de intervenção expansiva. Há deferência porque o Tribunal preservou a possibilidade abstrata de políticas afirmativas e reconheceu a legitimidade constitucional de medidas destinadas à correção de desigualdades, não substituindo integralmente a política de cotas por outro modelo definido judicialmente. Há, contudo, uma dimensão mais intensa de controle quando a Corte avalia a própria aptidão dos critérios territoriais para promover desenvolvimento regional, diversidade acadêmica e integração dos grupos beneficiários, chegando à conclusão de que os meios escolhidos pelo legislador eram inidôneos para as finalidades pretendidas. Assim, a ADI 5.650/AM não parece representar um caso de ativismo judicial em sentido absoluto, mas revela uma atuação constitucional particularmente intensa, na qual o STF ultrapassa a mera identificação formal da incompatibilidade normativa e realiza uma avaliação substancial da política pública. É justamente essa intensidade que suscita questionamentos quanto aos limites da margem de conformação legislativa e à fronteira entre controle de constitucionalidade e substituição da escolha política.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu compreender que a controvérsia envolvendo os critérios territoriais de acesso à Universidade do Estado do Amazonas não pode ser reduzida a uma oposição entre ações afirmativas e princípio da igualdade. A experiência institucional da UEA demonstra que a interiorização constitui dimensão relevante de sua atuação, especialmente diante das particularidades territoriais do Amazonas e das dificuldades de acesso ao ensino superior enfrentadas pela população do Estado. A política legislativa examinada na ADI 5.650/AM inseriu-se nesse contexto ao utilizar critérios relacionados à origem escolar e territorial dos candidatos como instrumentos de acesso às vagas da universidade. A existência dessa finalidade pública, contudo, não tornou os critérios automaticamente compatíveis com a Constituição, sendo necessário verificar a relação entre o fator de diferenciação escolhido, a desigualdade que se pretendia enfrentar e os limites constitucionais aplicáveis às políticas afirmativas.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.650/AM, reconheceu essa distinção ao preservar a legitimidade das ações afirmativas destinadas à superação de desigualdades estruturais, mas considerar incompatíveis com a Constituição os critérios geográficos previstos na legislação amazonense. A Corte fundamentou sua conclusão nos princípios da igualdade, da igualdade de condições para o acesso e permanência no ensino superior e na vedação constitucional de distinções entre brasileiros, além de utilizar precedentes anteriores sobre ações afirmativas e critérios territoriais. O julgamento, portanto, não representou uma rejeição às políticas de cotas, mas uma restrição ao fator territorial utilizado pelo legislador como elemento de diferenciação.

Quanto ao problema central deste trabalho, conclui-se que a atuação do Supremo Tribunal Federal não pode ser caracterizada simplesmente como ativismo judicial pelo fato de ter invalidado uma política pública legislativamente estabelecida. A Corte atuou dentro de parâmetros constitucionais identificáveis e apoiou sua decisão em precedentes anteriores. Entretanto, a análise também revelou que o julgamento assumiu elevada intensidade ao examinar a própria adequação dos critérios territoriais às finalidades de interiorização e desenvolvimento regional perseguidas pela legislação. Ao concluir que determinados meios eram inidôneos para alcançar os objetivos pretendidos, o Tribunal realizou uma avaliação substancial do desenho da política pública, aproximando sua atuação da fronteira entre o controle de constitucionalidade e a substituição da escolha legislativa.

Nesse sentido, a conclusão mais adequada não é afirmar a existência de um ativismo judicial absoluto, mas reconhecer uma atuação judicial expansiva em determinados aspectos da decisão, cuja legitimidade depende da suficiência da fundamentação constitucional apresentada para restringir a margem de conformação do legislador. A peculiaridade territorial do Amazonas, embora não seja suficiente para legitimar qualquer diferenciação regional, constitui elemento relevante para a análise da proporcionalidade e da relação entre o meio escolhido e a finalidade pública perseguida. Assim, o caso demonstra que o desafio da jurisdição constitucional não está apenas em identificar políticas públicas incompatíveis com a Constituição, mas em estabelecer até onde pode avançar o controle judicial sem transformar a proteção da Constituição em substituição das escolhas realizadas pelas instâncias democraticamente legitimadas.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. [Lei n. 2.894, de 31 de maio de 2004]. **Lei Ordinária n. 2.894, de 31 de maio de 2004**: dispõe sobre as vagas oferecidas em concursos vestibulares pela Universidade do Estado do Amazonas e dá outras providências. Manaus: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, 2004. Disponível em:

https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2004/7349/7349_textointegral.pdf. Acesso em: 19 ago. 2026.

AMAZONAS. [Lei n. 3.972, de 23 de dezembro de 2013]. **Lei n. 3.972, de 23 de dezembro de 2013**: altera a Lei n. 2.894, de 31 de maio de 2004, que dispõe sobre as vagas oferecidas em concursos vestibulares pela Universidade do Estado do Amazonas e dá outras providências. Manaus: Diário Oficial do Estado do Amazonas, 2013. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2013/12/7360. Acesso em: 19 ago. 2026.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59–86, jan./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100003>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100003>. Acesso em: 19 ago. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium**: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11–22, jan./dez. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/handle/bdtse/5498>. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.868/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 27 mar. 2020, publicado em 15 abr. 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.650/AM**. Relator: Min. Nunes Marques, julgado em 2 dez. 2025. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5124979>. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.650/AM**: petição inicial. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do Estado do Amazonas. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 30 jan. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5650>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 26 abr. 2012. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691269>. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 614.873/AM**. Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 19 out. 2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3889914>. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL, Daynir Perêa Muniz. **Efeitos da interiorização da Universidade do Estado do Amazonas – UEA**. 2024. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2024. DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2024.758>. Disponível em: <https://locus.ufv.br/items/dc7dd582-66a8-4b61-85b2-ab354842e418>. Acesso em: 19 ago. 2026.

JEZINI, Karla Alessandra. Sistema de cotas para acesso à universidade pública: uma análise acerca da constitucionalidade do Sistema de Cotas adotado pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v. 11, n. 37, p. 325–361, 2012. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoespesquisas/periodicos/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-37-edicao-especial-2012-direito-a-nao-discriminacao>. Acesso em: 19 ago. 2026.

STRECK, Lenio Luiz. A crítica hermenêutica do direito e a questão da discricionariedade judicial. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 18, n. 1, p. 221–245, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/100702>. Acesso em: 19 ago. 2026.

STRECK, Lenio Luiz; TASSINARI, Clarissa; LEPPER, Adriano Obach. O problema do ativismo judicial: uma análise do caso MS3326. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 639–646, 2015. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v5i2.3139>. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v5i2.3139>. Acesso em: 19 ago. 2026.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial**: limites da atuação do Judiciário. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS. **PDI UEA**: Plano de Desenvolvimento Institucional 2023–2027. Organização de André Luiz Nunes Zogahib. 1. ed. Manaus: Ed. UEA, 2023. Disponível em: <https://www.uea.edu.br/wp-content/uploads/2025/12/pdi2023-2027.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2026.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441–464, jul./dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200005>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200005>. Acesso em: 19 ago. 2026.