



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC Nº 1/2024

Assunto: Pessoas transgênero. Direito à educação e inclusão no mercado de trabalho. Política afirmativa de cotas em universidades e concursos públicos.

A Folha de São Paulo publicou, em 17 de maio de 2023, o artigo intitulado “em defesa das cotas trans nas universidades brasileiras”, no qual a primeira travesti matriculada no curso de pedagogia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) aborda o assunto e relata a sua históriaⁱ.

Recentemente, o Governo Federal anunciou que o próximo concurso para o provimento de cargos de Auditor-Fiscal do Trabalho terá 2% de vagas reservadas para pessoas transexuaisⁱⁱ.

As **ações afirmativas** são programas criados com o objetivo de conferir recursos ou direitos especiais para integrantes de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivoⁱⁱⁱ. As **cotas** são modalidades de ações afirmativas que têm por escopo reservar postos para serem preenchidos por pessoas que integram esses grupos vulneráveis, seja na participação política, no acesso à educação, na admissão em vagas de trabalho, etc.

A **ação afirmativa de cotas** é, portanto, um dos vários mecanismos legais e legítimos utilizados em muitas partes do mundo como forma de compensação social a grupos que foram historicamente oprimidos, discriminados, invisibilizados e marginalizados^{iv}.

O sistema de cotas teve início na Índia no final do século XIX e início do século XX, e está previsto na Constituição do país desde 1950^v. É obrigatório em todos os serviços públicos, inclusive nas instituições de ensino superior. Posteriormente, outros países também adotaram o sistema, como a Malásia (1968), Estados Unidos (1972), África do Sul (1994) e, desde então Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Colômbia e México^{vi}.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Em 2000, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) aprovou a Lei nº 3.524, que reservava metade das vagas nas universidades estaduais para estudantes de escolas públicas. Um ano depois, a Alerj aprovou a Lei nº 3.708/2001, que determinou que 40% dessas vagas fossem destinadas a pessoas autodeclaradas negras e pardas.

Ainda em 2001, ocorreu a **III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas**, em Durban, na África do Sul. Promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), o encontro reuniu mais de 16 mil pessoas de 173 países. Nele foram elaborados uma Declaração e um Plano de Ação que expressam o compromisso dos Estados-membros da ONU na luta contra os temas abordados.

O Brasil foi um dos países signatários desse documento, que já previa “Políticas orientadas à adoção de medidas e planos de ação, incluindo ações afirmativas para assegurar a não-discriminação relativas, especialmente, ao acesso aos serviços sociais, emprego, moradia, educação, atenção à saúde, etc” (parágrafo 99 e seguintes)^{vii}.

No mesmo ano, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.172/2001, estabelecendo o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de dez anos (art. 1º) e avaliações periódicas, “com vistas à correção de deficiências e distorções” (art. 3º, §2º). Dentre os objetivos e metas do Plano (item 4.3), consta “Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino” (ponto 19).

Em 2002, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, editou a Medida Provisória nº 63, posteriormente convertida na Lei nº 10.558, que criou o Programa Diversidade na Universidade, com a finalidade de “implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros” (art. 1º).

No mesmo ano, o Decreto nº 4.228/2002, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PFAA), determinou à Administração Pública Federal a observância de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão de direção e assessoramento, assim como nas contratações



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de empresas prestadoras de serviços e de técnicos e consultores no âmbito de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais (art. 2º, incisos I e IV).

No plano internacional, em novembro de 2006, na cidade de Yogyakarta, na Indonésia, foi aprovado um documento sobre direitos humanos nas áreas de orientação sexual e identidade de gênero, que recebeu o nome de **Princípios de Yogyakarta**. O Princípio 16, que trata do direito à educação, estabelece que “Os Estados deverão: a) Tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras medidas necessárias para assegurar o acesso igual à educação e tratamento igual dos e das estudantes, funcionários/as e professores/as no sistema educacional, sem discriminação por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero (...)”.

Nossa Constituição Federal (CF) pontua como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a **igualdade** e a **não discriminação** (art. 3º). Esses objetivos também são pauta no âmbito internacional, e estão dispostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (arts. 1º e 7º) e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 26).

E, fundado no princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º), o sistema de cotas representa um mecanismo prático que objetiva minimizar as desigualdades entre os indivíduos, com o propósito de possibilitar que todos tenham acesso aos seus direitos.

O Supremo Tribunal Federal já afirmou a constitucionalidade do sistema de cotas. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186-DF, relatada pelo então Ministro Ricardo Lewandowski, a Suprema Corte decidiu que não contraria “o princípio da igualdade material, previsto no *caput* do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares”. Esclareceu também que ações afirmativas são “medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso país”. Por fim, enfatizou que “Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes”.

Confira-se o inteiro teor da ementa:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

I – Não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade.

III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa.

IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro.

V – Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição.

VI – Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes.

VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos.

VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente.

A partir da iniciativa legislativa adotada pelo Rio de Janeiro no início dos anos 2000, várias outras universidades federais passaram a reservar vagas de ingresso no ensino



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

superior para estudantes oriundos de escolas públicas e candidatos negros, pardos e indígenas. No entanto, não existia uma padronização e cada instituição definia seu critério.

Em 2012, sobreveio, então, a **Lei nº 12.711, conhecida como Lei de Cotas**, que determinou a reserva de vagas por todas as instituições de ensino superior federais do país a alunos de escolas públicas, de baixa renda, pessoas com deficiência, negros, pardos e indígenas.

Gradativamente, outros grupos de pessoas vulneráveis passaram a ser contemplados. A Universidade Federal do ABC (UFABC), por exemplo, **foi a primeira a implementar o sistema de cotas para pessoas transgêneras no processo para ingresso na universidade**, em 2019. As cotas foram asseguradas após mobilização de movimentos sociais e estudantis, como o Coletivo Prisma Dandara dos Santos.

Em relação ao ensino superior, pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) aponta que, **dos 424 mil estudantes matriculados nas universidades públicas federais, apenas 0,1% se declarou homem trans e 0,1% mulher trans^{viii}**. Aliás, segundo o levantamento da Folha de S. Paulo, em 2019, ações afirmativas na modalidade de cotas específicas para pessoas trans eram uma realidade em ao menos 12 das 63 universidades públicas federais – o que equivale a 19% do total. Atualmente, apenas nove universidades federais possuem vagas destinadas à população trans em seus programas de mestrado e doutorado, localizadas no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e em Brasília, no Distrito Federal. Para a graduação, apenas as universidades federais do ABC Paulista, da Bahia e do Sul da Bahia adotam essa modalidade de cotas^{ix}.

É importante ponderar que os modelos em que foram desenvolvidas as políticas de ações afirmativas no campo da educação e do serviço público, nas últimas décadas, **não contemplaram** os recortes de gênero relacionados à população transgênero. Por isso, a emergência desse debate é posterior ao desenvolvimento das políticas em favor da população negra, indígena e com deficiência. No entanto, é da dinâmica social que demandas de outros grupos, historicamente marginalizados, comecem a fazer parte das pautas institucionais.

Neste ano de 2023, no **Rio de Janeiro**, a deputada estadual Dani Balbi protocolou, na Assembleia Legislativa, **projeto de lei que prevê cotas para pessoas trans e travestis nas universidades do estado**. A proposta pede que 3% das vagas disponíveis na



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) sejam reservadas a este público. A iniciativa tem o objetivo de garantir que haja pelo menos uma pessoa trans por curso.

O Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gema) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), por meio de uma parceria com a revista “Gênero e Número”, divulgou, no último mês de abril, que, entre 2020 e 2021, de 106 universidades públicas (federais e estaduais) pesquisadas, apenas cinco (Uneb, UEFS, UFSB, UFABC, UEAP) destinaram vagas na graduação a pessoas trans^x.

De volta ao plano judicial, importa lembrar que o **Tribunal Regional Federal da 4ª Região** também enfrentou essa temática ao julgar o pedido de dois advogados que questionaram a abertura de um edital específico para pessoas trans no processo seletivo para graduação na Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

Nos autos, a FURG defendeu que a “ação afirmativa [é] legítima e consonante com os princípios fundamentais do Estado brasileiro, que busca prestigiar o princípio da isonomia material, previsto no *caput* do art. 5º da Carta da República, bem como visa materializar o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF) e erradicar a marginalização desta população (art. 3º, III, da CF) construindo uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I da CF)”. Além disso, ressaltou que a Lei nº 12.711/2012 não foi taxativa ao estabelecer o regime de cotas. Destacou que o Decreto nº 7.824/2012, ao regulamentá-la, preservou a autonomia universitária e, inclusive, reforçou a possibilidade de criação de outras ações afirmativas, conforme disposto no art. 5º, §3º (“Sem prejuízo do disposto neste Decreto, as instituições federais de educação poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares ou de outra modalidade.”).

Esse princípio está previsto na **Constituição Federal (Art. 208)**. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.) e também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, **Lei nº 9.394/1996 (Art. 53)**. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

atribuições: (...) **IV** – fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;).

Nos autos do Processo 5006790-57.2023.4.04.0000/TRF, o desembargador federal relator Roger Raupp Rios aceitou o recurso da FURG, ao reconhecer as pessoas transgêneros como destinatárias das ações afirmativas, diante de sua experiência histórica pretérita e atual dentre os grupos socialmente desfavorecidos. Na ocasião, apontou que “quanto mais diversos e inclusivos forem os espaços, melhores, mais potentes e mais representativos da sociedade eles serão”.

Portanto, vê-se que **as ações afirmativas têm dois objetivos: o de assegurar a inclusão de grupos discriminados e em desvantagem na sociedade e, ainda, o de incorporar à sociedade valores destes grupos, que de outro modo dificilmente seriam reconhecidas, dada as suas condições de marginalidade e preconceito.**

Da mesma forma que nas universidades, **essa ação afirmativa se estende aos concursos públicos**, como já acontece com as **pessoas pretas e pardas e as pessoas com deficiência**.

Superada a questão da legalidade da instituição de cotas para pessoas trans, **do ponto de vista social**, ela se torna essencial ao considerarmos que o Brasil, há 14 anos consecutivos, é o país que mais mata travestis, mulheres e homens transexuais no mundo, de acordo com o relatório desenvolvido pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA). De 80 países reunidos no projeto internacional *Trans Murder Monitoring*, quase 40% (1.741 de 4.639) das mortes registradas entre 2008 e 2022 ocorreram no Brasil. Além disso, houve 14 casos de suicídio, o que representa uma média de uma morte de pessoa trans a cada 34 horas, e dá a essa população uma expectativa de vida de 35 anos (enquanto da população geral é de 74,9 anos)^{xi}.

Pesquisa realizada, em 2021, pelo Centro de Estudo de Cultura Contemporânea (Cedec), que entrevistou 1.788 transexuais na cidade de São Paulo, entre 2019 e 2020, identificou que 78% dessas pessoas saiu de casa até os 20 anos de idade. Desse universo, 52% o fizeram por vontade própria e 47% em decorrência de expulsão pelos familiares ou em decorrência de brigas com eles, passando a viver de maneira precária.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Dentre os entrevistados, apenas 51% declararam ter completado o ensino médio e, desses, 27,1%, declararam haver completado o ensino superior. Não obstante, o mercado de trabalho é escasso para travestis e mulheres trans, tendo a pesquisa constatado que 90% vive da prostituição; enquanto 72% realiza trabalho informal (“bico”). A pesquisa também comprovou a baixa expectativa de vida das pessoas desse grupo de vulneráveis, na medida em que 70% dos entrevistados não ultrapassaram 35 anos.

As estatísticas referidas, portanto, não deixam dúvidas quanto à severa precariedade existencial das pessoas transgêneras no Brasil, nem quanto ao baixo índice de desenvolvimento humano desse segmento da população. Elas ainda enfatizam a necessidade da adoção de políticas públicas para alterar essa triste realidade.

Uma realidade marcada por constantes violências e impedimentos que afeta diretamente o acesso à educação por essas pessoas. Ao longo do período de formação básica, a evasão escolar é muito comum, e o desrespeito às suas identidades e às condições financeiras dos indivíduos que pertencem a essa parcela da população interferem incisivamente na continuidade dos seus estudos.

A 5ª Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Instituições Federais de Ensino Superior realizada pela Andifes evidenciou a baixa presença de pessoas trans nos espaços acadêmicos – o que representa apenas 0,2% dos estudantes. Ainda segundo a pesquisa, apenas 10% dessa população encontra-se empregada no mercado de trabalho formal e 90% sobrevive por meio da prostituição.

Importa considerar ainda a **Agenda 2030 da ONU**. Trata-se de um documento internacional que é vinculante para o Brasil e que contém **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, desdobrados em **169 metas**. Ele traz um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.

O documento prevê ações específicas voltadas à promoção de uma vida digna a todos e à equidade de gênero, dentre as quais se destacam:

ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico):

a) Meta 8.3: Promover políticas orientadas para o desenvolvimento, que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros.

b) Meta 8.5: Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor;

ODS 10 (Redução da Desigualdades):

a) Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra; 10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultado, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e promover legislação, políticas e ações adequadas a este respeito. (ONU, 2021)

O direito ao trabalho, como política pública, tem relação direta com a existência digna. Trata-se de um direito humano fundamental em relação ao qual o Estado Brasileiro se comprometeu. Ele está garantido tanto na Constituição Federal (art. 6º, *caput*), como também no **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**.

Internalizado no ordenamento jurídico nacional pelo Decreto nº 591/92, o acordo estabelece que “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito” (Parte III, Art. 6º, 1), bem como que “Os Estados Partes [...] comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza **[o que inclui, por óbvio, a orientação sexual]**, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação” (Parte II, Art. 2º, 2).

Além disso, a **Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)**, internalizada no nosso ordenamento jurídico por meio do Decreto nº 62.150/68, também proíbe qualquer tipo de discriminação, que não seja objeto de qualificação profissional, para o acesso ao trabalho:

Art. 1 — 1. Para os fins da presente convenção o termo “discriminação” compreende: a) toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Entretanto, esses diplomas **não têm sido cumpridos** pelo Estado Brasileiro. A situação de marginalização das pessoas trans e o baixo índice de desenvolvimento social e econômico revelados nas pesquisas anteriormente referidas são prova cabal disso.

O resultado dessa falta de acesso ao trabalho é fruto da discriminação indevida sobre esses corpos vulneráveis, que não conseguem, na maior parte dos casos, disfarçar a sua dissidência com as normas cisheteronormativas de gênero.

É como apontam Pedra et al, (2018), embasados em Nancy Fraser: a “marginalização econômica”, que é a falta de acesso a trabalho remunerado ou a restrição a ocupação de cargos indesejáveis e mal remunerados; a “privação”, que é a dificuldade para configuração de um padrão de vida material adequado; e o “desrespeito”, compreendido como a estereotipação pejorativa e rotineira, que difama e desqualifica as representações culturais públicas de um grupo” (p. 178).

Destarte, a criação de oportunidades específicas para as pessoas trans é um caminho necessário para que haja não apenas o cumprimento da legislação nacional e internacional que garante a paridade de oportunidades. Trata-se de uma justa forma de tratar de maneira congruente com o princípio da igualdade material esse segmento social tão espoliado.

Impõe-se, desse modo, o desenvolvimento de medidas para a inclusão de pessoas trans no ambiente formal de trabalho, de modo a se garantir empregabilidade e renda. Nesse ponto, algumas medidas precisam ser ressaltadas, principalmente aquelas relacionadas com a nova Lei de Licitações e as cotas para concursos públicos.

Com efeito, a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) apresenta expressa autorização para que sejam implementados, na esfera do poder público e entidades paraestatais, ações de política afirmativa, com imposição de cotas para determinados setores sociais em situação de vulnerabilidade. É o caso de “mulheres vítimas de violência doméstica” e de trabalhadores “oriundos ou egressos do sistema prisional” (art. 25, § 9º, I e II).

Releva notar que, em nosso país, o Senado Federal, nos idos de 2016, já havia instituído, por meio do Ato da Comissão Diretora nº 4/2016, o Programa de Assistência a Mulheres em situação de vulnerabilidade econômica em decorrência de violência doméstica e familiar. No referido diploma, foi estipulado:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Art. 1º, §1º Em atendimento ao disposto no caput, os contratos de prestação de serviços continuados e terceirizados do Senado Federal reservarão o percentual mínimo de dois por cento das vagas para mulheres em situação de vulnerabilidade econômica decorrente de violência doméstica e familiar, desde que o contrato envolva cinquenta ou mais trabalhadores, atendida à qualificação profissional necessária.

§2º As empresas prestadoras de serviços continuados e terceirizados realizarão processo seletivo para a contratação das trabalhadoras mediante acesso a cadastro mantido por instituições públicas parceiras do Programa. [...]

Art. 2º Os editais de licitação que visem à contratação de empresas para a prestação de serviços continuados e terceirizados no âmbito do Senado Federal conterão cláusula estipulando a reserva de vagas de que trata o § 1º do art. 1º, durante toda a execução contratual.

§1º O disposto no caput aplica-se também às hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, para o mesmo objeto.

A mesma lógica da medida acima prevista pode e deve ser usada no caso de **mulheres e homens transgêneros** que sofrem uma situação estrutural de violência moral e corporal, além de recusa sistematizada de inclusão ao mercado de trabalho formal. A lógica de antidiscriminação e garantia de direitos individuais e sociais que anima a proposta do Senado Federal também pode e deve ser empregada em face da criação de cotas para pessoas transgêneras nos contratos celebrados pela Administração Pública.

Cumpre ainda mencionar as iniciativas no sentido de se garantir as cotas para pessoas transexuais em concursos públicos.

Em 2021, de modo pioneiro no Brasil, a **Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul** emitiu o **Parecer nº 19.050/21**, apontando a possibilidade de criação de **medidas afirmativas em concursos públicos para pessoas transexuais**. De autoria do Procurador do Estado Lourenço Floriani Orlandini, o parecer reconhece a possibilidade de as cotas serem estabelecidas por ato do Governador do Estado, *inclusive sem a necessidade de lei*:

RESERVA DE VAGAS EM CONCURSO PÚBLICO. PESSOAS TRANS. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO, A DISCRIMINAÇÃO RACIAL E FORMAS CORRELATAS DE INTOLERÂNCIA. CONSTITUCIONALIDADE DA REGULAMENTAÇÃO POR ATO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

1. A reserva de vagas em concursos públicos configura ação afirmativa que está em conformidade com os princípios constitucionais (ADC 41/DF) e que alcança caráter de política com a qual se comprometeu expressamente a República Brasileira a fim de assegurar o exercício de direitos fundamentais das pessoas sujeitas ao racismo, à discriminação racial e a formas correlatas de intolerância, reforçada pela promulgação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas correlatas de intolerância.

2. Diante dos dados que apontam situação extrema de exclusão da comunidade trans no âmbito da sociedade brasileira, cotejados com as justificativas que fundamentam a implantação de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

cotas para grupos minoritários, reputa-se constitucional a reserva de vagas para pessoas trans no acesso a cargos públicos da Administração Pública estadual.

3. Tendo em vista (i) o conceito de racismo - dimensão social - e o teor do acórdão proferido pelo STF na ADO 26/DF; (ii) a ausência de ato legislativo nacional quanto à promoção de direitos das pessoas trans; (iii) os preceitos constitucionais constantes nos artigos 1º, III; 3º, III e IV; 5º, XLI, da Carta Magna; (iv) a internalização com caráter supralegal da Convenção Interamericana contra o Racismo; (v) as conclusões do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADPF nº 186 e do Parecer PGE n.º 15.703 e (vi) a competência do Governador do Estado para expedir regulamentos para o fiel cumprimento das leis e dispor sobre a organização da administração estadual, a reserva de vagas para pessoas trans em concursos públicos do Poder Executivo estadual pode ser estabelecida mediante ato do Governador do Estado, como adequada regulamentação dos preceitos constitucionais e supralegais referidos.

No ano de 2022, foi a vez de o **Ministério Público do Trabalho, pela Resolução nº 198, de 30 de junho de 2022, estabelecer a reserva de 3% das vagas para pessoas autodeclaradas transgêneros, verbis:**

Art. 110. Serão reservados ao(à)s candidato(a)s que se autodeclararem transgênero, sob as penas da lei, no ato da inscrição preliminar, 3% (três por cento) do total das vagas previsto no edital e das que vierem a surgir durante o prazo de validade do concurso.

§ 1º. São consideradas transgênero, para os fins da autodeclaração prevista no caput deste artigo, as pessoas que não se sentem inseridas no gênero correspondente ao seu sexo biológico de origem, inclusive as travestis.

§ 2º. Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidato(a)s transgênero, este será aumentado para o número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).

(...)

Art. 115. O(A)s candidato(a)s transgênero concorrerão concomitantemente às vagas a ele(a)s reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

No mesmo ano, a **Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio da Deliberação CSDP nº 400/2022, também fez reserva de 2% das vagas para pessoas transgênero no concurso público para o provimento do cargo de Defensor Público do Estado.** As mudanças aprovadas pelo Conselho Superior da Defensoria Pública valem por dez anos.

Por último, muito recentemente, neste ano de 2023, foi anunciado que o concurso público para o provimento de **cargos de Auditor Fiscal do Trabalho, organizado pelo Ministério do Trabalho e do Emprego, terá uma ambiciosa política de cota, destinando 45% para negros, 2% para indígenas e quilombolas, 6% para pessoas com deficiência e 2% para pessoas transgênero.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Também são objetivos da República Federativa do Brasil (CF, art. 3º) a **construção de uma sociedade livre, justa e solidária**; a **garantia do desenvolvimento nacional**; a **erradicação da pobreza e da marginalização**, bem como a **promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação**.

Quando se cogita da inclusão de pessoas transgênero, que estão entre as pessoas mais vulnerabilizadas no país, não se pode limitar essa inclusão ao espaço universitário: é preciso ir além e garantir o acesso a empregos que propiciem renda suficiente para inclusão social.

Evidencia-se, assim, a necessidade de adoção de medidas que possibilitem a diminuição das desigualdades e dificuldades enfrentadas pela população trans na busca pelos seus direitos, principalmente no que tange à educação e o futuro acesso ao mercado de trabalho, de modo que a instituição de ações afirmativas em favor das pessoas trans são constitucionais.

Por ser esse o entendimento da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) do Ministério Público Federal (MPF), **determino a publicação da presente Nota Técnica e o seu encaminhamento, por ofício**, aos excelentíssimos Senhores Ministro de Estado da **Educação**, Ministro de Estado dos **Direitos Humanos e Cidadania**, Ministro de Estado do **Trabalho**, bem como à **Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes**, para conhecimento e providências que entenderem cabíveis.

Carlos Alberto Vilhena
Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

Lucas Costa Almeida Dias
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no **Acre**
Coordenador do Grupo de Trabalho
“População LGBTQIA+: proteção de direitos”

André Luiz de Araújo
Promotor de Justiça no **Paraná**
Membro do GT

Anna Catharina Machado Normanton
Promotora de Justiça em **Minas Gerais**
Membra do GT



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Francisco Ferreira de Lima Junior
Promotor de Justiça em **Sergipe**
Membro do GT

Luan de Moraes Melo
Promotor de Justiça em **Santa Catarina**
Membro do GT

Murilo Hamati Gonçalves
Promotor de Justiça no **Mato Grosso do Sul**
Membro do GT

Paulo Roberto Sampaio Anchieta Santiago
Procurador da República em **São Paulo**
Membro do GT

Nathália Mariel Ferreira de Souza
Procuradora da República no **Pará**
Membra do GT

Paulo Gilberto Cogo Leivas
Procurador Regional da República na **4ª Região**
Membro do GT

716340840

i PASSOS, Maria Clara Araújo dos. Na defesa das cotas raciais nas universidades brasileiras. **Folha de São Paulo**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2023/05/em-defesa-das-cotas-trans-nas-universidades-brasileiras.shtml>. Acesso: 13 dez. 2023.

ii **Governo Lula reservará cota de 2% para transexuais em concurso público**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/06/governo-lula-reservara-cota-para-trans-em-concurso-publico.shtml>. Acesso: 13 dez 2023.

iii FERES JÚNIOR, João et al. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

iv Conselho Nacional de Saúde do Ministério da Saúde. **“A transfobia adoece e mata. Temos que nos comprometer com a vida”, diz conselheiro de saúde no Dia Nacional da Visibilidade Trans**. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/2312-a-transfobia-adoece-e-mata-temos-que-nos-comprometer-com-a-vida-diz-conselheiro-de-saude-no-dia-nacional-da-visibilidade-trans>. Acesso: 13 dez 2023.

v FERES JÚNIOR, João et al. História da ação afirmativa no mundo. In: FERES JÚNIOR, João et al. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

vi Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/321590/complemento_1.htm?sequence=2. Acesso: 18 dez. 2023.

vii CARVALHO, José Jorge de. **Inclusão étnico e racial no Brasil**: a questão das cotas no ensino superior. 2ª ed. São Paulo: Attar, 2006.

viii **Ao menos 12 universidades federais do país têm cotas para alunos trans**. São Paulo, 20 mai. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/05/ao-menos-12-universidades-federais-do-pais-tem-cotas-para-alunos-trans.shtml>. Acesso em 13 dez 2023.

ix Disponível em: <https://www.terra.com.br/nos/cotas-trans-em-universidades-como-e-a-realidade-no-brasil,6eb286c1ff83e15bda8b479a62f9dca57br2ci6h.html>. Acesso em: 12 jan. 2024.

x GÊNERO E NÚMERO. **Apenas cinco universidades públicas destinam vagas a pessoas trans**, 20 abr. 2023. Disponível em: <https://www.generonumero.media/artigos/universidades-publicas-cotas-trans-travestis/>. Acesso: 13 dez. 2023.

xi NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Declaração e plano de ação Durban (2021)**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/150033-declara%C3%A7%C3%A3o-e-plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-de-durban-2001>. Acesso: 13 dez 2023.

716340840



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00011906/2024 NOTA TÉCNICA nº 1-2024**

Signatário(a): **CARLOS ALBERTO CARVALHO DE VILHENA COELHO**

Data e Hora: **16/01/2024 12:00:34**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MURILO HAMATI GONCALVES**

Data e Hora: **16/01/2024 12:30:34**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUCAS COSTA ALMEIDA DIAS**

Data e Hora: **16/01/2024 12:39:42**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PAULO ROBERTO SAMPAIO ANCHIETA SANTIAGO**

Data e Hora: **16/01/2024 12:55:49**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **ANDRE LUIZ DE ARAUJO**

Data e Hora: **16/01/2024 13:41:39**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **NATHALIA MARIEL FERREIRA DE SOUZA PEREIRA**

Data e Hora: **16/01/2024 13:43:44**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANNA CATHARINA MACHADO NORMANTON**

Data e Hora: **16/01/2024 14:08:28**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PAULO GILBERTO COGO LEIVAS**

Data e Hora: **16/01/2024 15:35:54**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FRANCISCO FERREIRA DE LIMA JUNIOR**

Data e Hora: **16/01/2024 16:54:55**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUAN DE MORAES MELO**

Data e Hora: **16/01/2024 18:36:44**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 9f985ad6.ce9c832f.fc78d009.a52bcee3