



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ref. Procedimentos:

- **1.35.000.000061/2024-81 – Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Sergipe**
- **1.10.000.000024/2024-42 – Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Acre**

RECOMENDAÇÃO N. 001/2024 – MPF/PRDC

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República signatários, no exercício das atribuições das Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão em Sergipe e no Acre, e com fundamento nos arts. 129, II e III, da CF e art. 6º, XX, da LC 75/93, e nos termos da Res. CSMPPF nº 87/2006;

CONSIDERANDO que o art. 3º da Constituição Federal de 1988 estabelece dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

CONSIDERANDO que, desse modo, a Constituição brasileira adotou uma concepção de complementaridade entre igualdade formal e igualdade material que permite tratamento legitimamente diferenciado a determinados coletivos, com vistas a ilidir desigualdades socialmente construídas das quais resultam restrições no acesso a bens essenciais e direitos fundamentais;

CONSIDERANDO que o Estado brasileiro é signatário da **Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância**, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 01/2021, de 18 de fevereiro de 2021, nos termos do §3º, do art. 5º da Constituição Federal, razão pela qual aquela passou a integrar a ordem jurídica nacional com **status de emenda constitucional**;



CONSIDERANDO que, tendo seguido o trâmite do §3º, do art. 5º da Constituição Federal, a Convenção em questão passou a ostentar, com a internalização, natureza supralegal, como definido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 349.703/RS e RE 466.343/SP;

CONSIDERANDO que o art. 5º da citada Convenção, que possui natureza equivalente à de emenda constitucional, **prevê a assunção de compromisso pelo Estado brasileiro de adotar políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância**, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos, bem como que tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto de tal Convenção;

Artigo 5

Os Estados Partes **comprometem-se a adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos**. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo.

CONSIDERANDO que, assim como apontado pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE-RS) no Parecer n. 19.050/21¹, o dispositivo acima citado foi internalizado como um **mandamento constitucional em favor do estabelecimento de cotas para populações vítimas de intolerância**;

CONSIDERANDO que, diferentemente das políticas governamentais antidiscriminatórias baseadas em leis de conteúdo meramente proibitivo, que oferecem às vítimas apenas instrumentos jurídicos de caráter reparatório e de intervenção *ex post facto*, as “ações

1 Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202112/22124640-pa19050.pdf>.



afirmativas” têm natureza multifacetária e visam a prover a efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito². Dirigem-se, pois, a grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo-lhes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares³;

CONSIDERANDO que, nesse tipo de política pública, voltada à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à reparação dos efeitos da discriminação a grupos sociais historicamente submetidos a violências, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado ativamente pelo Estado e pela sociedade, como determina o art. 3º, incisos I e IV, da Constituição da República;

CONSIDERANDO que, por meio dessa *desigualação positiva* promove-se a *igualação jurídica efetiva*, de modo que se pode dizer que a ação afirmativa consiste em uma forma jurídica para se superar o isolamento ou a diminuição social a que se acham sujeitas as minorias, mediante uma transformação na forma de se conceberem e aplicarem os direitos, especialmente aqueles listados entre os fundamentais⁴;

CONSIDERANDO que, a partir do Estado Social de Direito, a atitude negativa do Poder Público se mostra insuficiente para promover efetiva a igualdade entre as pessoas, mostrando-se necessário, também, uma atitude positiva, através de políticas públicas e da edição de normas que assegurem igualdade de oportunidades e de resultados na divisão social dos bens escassos⁵, o que foi analisado com maestria pelo Ministro Joaquim Barbosa em sede doutrinária:

“Em Direito Comparado, conhecem-se essencialmente dois tipos de políticas públicas destinadas a combater a discriminação e aos seus efeitos. Trata-se, primeiramente de políticas governamentais de feição clássica, usualmente traduzidas em normas constitucionais e infraconstitucionais de conteúdo proibitivo ou inibitório da discriminação. Em segundo lugar, de normas que ao invés de se limitarem a proibir o tratamento discriminatório, combatem-no através de medidas de promoção, de afirmação ou de restauração, cujos efeitos exemplar e pe-

- 2 Joaquim B. Barbosa Gomes, A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro, in Revista de Informação Legislativa no 151, jul-set 2001, p. 135.
- 3 Min. Ricardo Lewandowski, em voto proferido na ADPF no 186.
- 4 Carmén Lucia Antunes Rocha, Ação afirmativa – O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica, in Revista de Informação Legislativa no 131, jul-set 1996, p. 286.
- 5 Voto do min. Luiz Fux na ADC 4.424 DISTRITO FEDERAL, datada de 09/02/2012. Inteiro teor do acórdão disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6393143>. Acesso em 30/08/2022.



dagógico findam por institucionalizar e por tornar trivial, na sociedade, o sentimento e a compreensão acerca da necessidade e da utilidade da implementação efetiva do princípio universal da igualdade entre os seres humanos.” (BARBOSA GOMES, Joaquim B. Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade – o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 49)

CONSIDERANDO que, no ordenamento brasileiro, a adoção de ações afirmativas, tais como as cotas em seleções públicas, decorre da observância aos objetivos constitucionalmente assinalados para a República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigos 3º, incisos I, III e IV, da Constituição de 1988);

CONSIDERANDO que, no âmbito das ações afirmativas, se inserem os sistemas de cotas ou reserva de vagas, entendida como a **adjudicação de bens socialmente valiosos a determinadas pessoas pelo fato de pertencerem a grupos sociais específicos, que sofrem ou sofreram historicamente alguma forma de discriminação – com o objetivo de combater a sub-representação dessas pessoas em categorias de prestígio social, tais como a população com ensino superior e os funcionários públicos**⁶;

CONSIDERANDO que as ações afirmativas voltadas para pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, além de se tratarem, após a internalização da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, de uma política pública com a qual o Brasil se comprometeu expressamente a fim de garantir efetividade a direitos fundamentais de tais grupos sociais, já tiveram sua constitucionalidade reconhecida pelo **Supremo Tribunal Federal na ADPF 186/DF e na ADC 41/DF**, quando analisados os sistemas de cotas étnico-raciais para ingresso em universidades e para concursos públicos;

CONSIDERANDO que, no julgamento da ADPF 186⁷, ao tratar das cotas reservadas aos negros e indígenas para ingresso nas universidades públicas, além de afirmar a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa, consignou importantes considerações acerca des-

6 Idem, ibidem.

7 ADPF 186, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26-4-2012, Plenário, DJE de 20-10-2014. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada pelo Partido Democratas – DEM, visando à declaração de inconstitucionalidade de atos da Universidade de Brasília – UnB relativos à reserva de vagas para ingresso de estudantes com base em critério étnico-racial (negros e indígenas).



tas, dentre as quais cabe trazer a lume o seguinte excerto do voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, *in verbis*:

“Como é de conhecimento geral, o reduzido número de negros e pardos que exercem cargos ou funções de relevo em nossa sociedade, seja na esfera pública, seja na privada, resulta da discriminação histórica que as sucessivas gerações de pessoas pertencentes a esses grupos têm sofrido, ainda que na maior parte das vezes de forma camuflada ou implícita. **Os programas de ação afirmativa em sociedades em que isso ocorre, entre as quais a nossa, são uma forma de compensar essa discriminação, culturalmente arraigada, não raro, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente.**” (Grifo nosso)

CONSIDERANDO que, a despeito de a previsão das ações afirmativas de cotas já inseridas no âmbito dos concursos públicos federais, a perspectiva dinâmica do princípio da isonomia, que evidencia a necessidade de uma postura evolutiva do direito e reconhecadora do caráter plural e diverso da sociedade, recomenda a **ampliação** de tais ações para a **inclusão de reserva de vagas para pessoas transsexuais**, inclusive em observância ao disposto no art. 9º da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (de caráter supralegal), que prevê que os Estados Partes se comprometem-se a garantir que seus sistemas políticos e jurídicos **reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades, a fim de atender às necessidades legítimas de todos os setores da população, de acordo com o alcance desta Convenção**;

CONSIDERANDO que a necessidade, adequação e proporcionalidade de tal ação afirmativa para a população trans deve ser analisada ponderando-se que os modelos em que foram desenvolvidos os sistemas de cotas no campo da educação e do serviço público, nas últimas décadas, não contemplaram os recortes de gênero relacionados à população trans, grupo historicamente marginalizado, especialmente no Brasil, que segue sendo o país que mais assassina pessoas trans no mundo pelo 15º ano consecutivo, de acordo com dados da Transgender Europe (TGEU)⁸ atualizados em 2023 e obtidos pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA)⁹;

CONSIDERANDO que 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 e, além disso, ocorreram 20 casos de suicídio de pessoas trans no ano de 2022, bem

8 Disponível em: <https://transrespect.org/en/trans-murder-monitoring-2023/>. Acesso em 15/01/2024.

9 Disponível em: <https://catarinas.info/brasil-15-anos-do-topo-do-genocidio-trans/> e em <https://antrabrasil.org/assassinatos/>. Acesso em 15/01/2024



como uma média de 11 assassinatos de pessoas trans por mês, o que dá a essa população uma expectativa de vida de 35 anos¹⁰ (enquanto da população geral é de 74,9 anos);

CONSIDERANDO que pesquisa realizada pelo Centro de Estudo de Cultura Contemporânea – CEDEC, no ano de 2021, que entrevistou 1.788 transexuais na cidade de São Paulo entre 2019/2020, identificou que 78% dessas pessoas saiu de casa até os 20 anos de idade, dentre as quais 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, bem como indicou uma baixa expectativa de vida dessa população, na medida em que 70% dos entrevistados não ultrapassavam 35 anos;

CONSIDERANDO que, ainda conforme a pesquisa em comento, dos entrevistados, apenas 51% declararam ter completado o ensino médio e desses, 27,1%, declararam haver completado o ensino superior e, não obstante, o mercado de trabalho é escasso para travestis e mulheres trans, tendo a pesquisa constatado que 90% vivem da prostituição, enquanto 72% realizam trabalho informal (“bico”);

CONSIDERANDO que tais dados não deixam dúvidas quanto à severa precariedade existencial das pessoas trans no Brasil, nem quanto ao baixo índice de desenvolvimento humano desse segmento da população, além de enfatizarem a necessidade da adoção de políticas públicas para alterar essa realidade;

CONSIDERANDO que a adoção de cotas para pessoas transexuais em concursos públicos configura medida de inclusão de pessoas trans no ambiente formal de trabalho, de modo a lhes garantir empregabilidade e renda;

CONSIDERANDO que o direito ao trabalho, como política pública, tem relação direta com o direito à existência digna, um direito humano fundamental ao qual o Estado brasileiro se comprometeu, tanto que garantido na Constituição Federal (art. 6º, *caput*) e também no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, internalizado para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto n. 591/92 (*Os Estados membros do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, o qual inclui o direito de todos à oportunidade de ganhar seu sustento pelo trabalho, que ele escolhe livre ente ou aceita, e tomará as atitudes apropriadas para defender este direito. Esse mesmo diploma ressalva que tocará aos Estados membros: proibir a discriminação no acesso e manutenção do emprego baseado (...) na orientação sexual.*);

CONSIDERANDO que a Convenção n. 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), internalizada no nosso ordenamento jurídico pelo Decreto n. 62.150/68, igualmente proíbe qualquer tipo de discriminação, que não seja objeto de qualificação profissional, para o acesso ao trabalho;

¹⁰ BENEVIDES, Bruna G. ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais). **Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2022**. Brasília: Distrito Drag; ANTRA, 2023. Disponível em: <<https://antrabrasil.files.wordpress.com/2023/01/dossieantra2023.pdf>>



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;

CONSIDERANDO que esses diplomas, todavia, não têm sido cumpridos pelo Estado brasileiro, como evidenciam a situação de marginalização das pessoas trans e o baixo índice de desenvolvimento social e econômico, constatados nas pesquisas acima referidas, tendo como resultado dessa discriminação indevida sobre esses corpos vulneráveis a falta de acesso ao trabalho;

CONSIDERANDO que 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 como, também, a justa forma de tratar de maneira congruente com o princípio da igualdade material esse segmento social tão espoliado;

CONSIDERANDO que a implementação da política de cotas para pessoas trans já é uma realidade, ainda que incipiente, no campo das universidades públicas e dos concursos públicos;

CONSIDERANDO que em abril de 2023, o Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (Gema/Uerj), por meio de uma parceria com a revista “Gênero e Número”, divulgou que, entre 2020 e 2021, de 106 universidades públicas (federais e estaduais), apenas cinco (Uneb, UEFS, UFSB, UFABC, UEAP) destinaram vagas na graduação a pessoas trans¹¹;

CONSIDERANDO que em 2021, de modo pioneiro no Brasil, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE-RS) emitiu o Parecer n. 19.050/21¹², que apontou a possibilidade de criação de medidas afirmativas de cotas em concursos públicos para pessoas transexuais, **por ato do gestor público, inclusive sem a necessidade de lei**, sendo assim ementado:

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

¹¹ 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/>.
¹² <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202112/22124640-pa19050.pdf>



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 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.

CONSIDERANDO que, no ano de 2022, o **Ministério Público do Trabalho (MPT), através da Resolução n. 198, de 30 de junho de 2022, passou a reservar 3% das vagas para pessoas autodeclaradas transgêneros nos concursos para procurador/a do Trabalho:**

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.



CONSIDERANDO que a instituição de cotas para pessoas trans em concursos públicos “(...) ao contrário de melindrar, que seja, os princípios constitucionais invocados na representação dirigida a essa Procuradoria da República (“princípio da igualdade, isonomia e não discriminação), cuida precisa e justamente de lhes garantir maior sentido e efetividade, na medida em que busca assegurar o exercício de direitos fundamentais a pessoas sujeitas a uma discriminação profunda e estrutural, agravada pela intolerância e/ou pela ignorância de muitos(as)”¹³.

CONSIDERANDO que, em outubro de 2023, o **Ministério Público da União (MPU) instituiu, através da Portaria PGR/MPU 209/2023**¹⁴, o sistema de cotas para inclusão de pessoas transgênero nos concursos públicos para a contratação de servidores e estagiários de nível superior e profissionalizante, inserindo a categoria das pessoas trans no percentual mínimo de 10% das vagas que vinham sendo reservadas para minorias étnico-raciais;

CONSIDERANDO que, nessa mesma linha, a **Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE- P), ainda em 2022, através da Deliberação CSDP n.º 400/2022, também fez reserva de 2% das vagas para pessoas trans no concurso público para defensor/a público/a do estado**, com vigência de 10 anos aprovada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública;

CONSIDERANDO que, no âmbito do Ministério Público Federal, encontra-se sob apreciação de seu Conselho Superior (CSMPF) um pedido apresentado pelo Exmo. Procurador Federal dos Direitos do Cidadão¹⁵ para inserção no projeto que atualiza a Resolução CSMPF n.º 219, que trata das normas para ingresso na carreira de membros do Ministério Público Federal (MPF) de cotas para pessoas trans consistentes na reserva de 3% das vagas;

CONSIDERANDO que, como asseverado pelo desembargador federal Roger Raupp Rios, que, em julgamento do **Tribunal Regional Federal da 4ª Região** que enfrentou essa questão, e reconheceu as pessoas transgêneros como destinatárias das ações afirmativas, diante de sua experiência histórica pretérita e atual dentre os grupos socialmente desfavorecidos, “quanto mais diversos e inclusivos forem os espaços, melhores, mais potentes e mais representativos da sociedade eles serão” (TRF4, Agravo de Instrumento n. 5006790-57.2023.4.04.0000, j. 03/03/2023);

CONSIDERANDO, portanto, ser evidente 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

13 Informações prestadas pelo Procurador-Geral do Trabalho no âmbito do procedimento 1.16.000.003143/2022-71, instaurado a partir de representação que solicitava providências para a modificação/exclusão da reserva de vagas de pessoas transgênero no concurso de ingresso para a carreira do MPT, nas quais defendeu a legalidade das cotas. Registra-se que o MPF arquivou o procedimento, diante da constitucionalidade das ações afirmativas para pessoas trans.

14 <https://www.mpf.mp.br/pgr/arquivos/2023/PORTARIA%20PGRMPU%20No%20209-2023.pdf>

15 <https://www.mpf.mp.br/pfdc/noticias/pfdc-apresenta-proposta-para-inclusao-de-cotas-para-pessoas-trans-em-concursos-de-procurador-e-procuradora-da-republica>



trans são constitucionais e, ademais, cumprem com a obrigação assumida pelo Brasil no art. 5º da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (*status* de norma supralegal) e com o art. 3º da Constituição Federal de 1988, que estabelece dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

CONSIDERANDO que em 16 de julho de 2023 foi divulgado na imprensa nacional¹⁶ que Excelentíssimo Presidente Lula anunciou, em 28 de junho de 2023, a reserva de cotas para transexuais no concurso para o cargo de auditor fiscal do trabalho, apontando que haveria cota de 2% destinadas a candidatos/candidatas transexuais, equivalendo a 18 vagas de 900;

CONSIDERANDO que e, 30 de junho de 2023 houve divulgação em portais eletrônicos da imprensa nacional¹⁷ da informação de que **o governo federal anunciou, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que 2% das vagas dos próximos concursos da União seriam reservadas para transexuais e 2% para indígenas, bem como que tal informação fora confirmada pelo Exmo. Ministro Luiz Marinho em 29 de junho de 2023 quanto ao próximo concurso para auditor-fiscal, no qual haveria 900 vagas, sendo 2% reservadas para pessoas transexuais;**

CONSIDERANDO que em 13 de setembro de 2023¹⁸ houve divulgação em diversos portais eletrônicos da imprensa nacional de declaração pública emitida pelo Excelentíssimo Ministro do Trabalho e Emprego com seguinte conteúdo: *“Proponho que, das cotas obrigatórias, a cota racial passe de 30% para 45% das vagas e a cota de deficientes passe de 5% para 6%. **E proponho criar novas cotas: para pessoas trans, de 2%, e para quilombolas e povos indígenas, também de 2%**”, afirmou nesta quarta-feira (13), em entrevista à EBC”.*

CONSIDERANDO que, em 10 de janeiro de 2024, houve a publicação no Diário Oficial da União (DOU) do **EDITAL Nº 1, DE 10 DE JANEIRO DE 2024**, referente ao “CONCURSO PÚBLICO NACIONAL UNIFICADO DO GOVERNO FEDERAL PARA PROVIMENTO DE VAGAS E FORMAÇÃO DE CADASTRO RESERVA EM CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR”, do qual **não constou disposição acerca da reserva de vagas para pessoas transexuais, como anteriormente anunciado publicamente pelos representantes do Poder Público;**

16 Dentre elas: <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/trabalho-e-formacao/2023/07/5109118-concurso-para-auditor-do-trabalho-tera-reserva-de-vagas-para-transexuais.html>. Acesso em 15/01/2024.

17 <https://extra.globo.com/economia/emprego/noticia/2023/06/concursos-publicos-do-governo-federal-terao-cota-para-transexuais-e-indigenas.ghtml>. Acesso em 15/01/2024.

18 Dentre eles: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/luiz-marinho-defende-mudancas-na-composicao-de-cotas-em-concursos-publicos/> ;

<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/concursos-do-governo-federal-terao-cotas-para-transexuais-e-indigenas/>, e ainda

<https://www.metropoles.com/brasil/concurso-de-auditor-fiscal-do-trabalho-pode-ter-cotas-para-trans>. Acesso em 15/01/2024.



CONSIDERANDO que, **especificamente quanto às vagas para o cargo de Auditor-fiscal do Trabalho (AFT), no Anexo I do EDITAL Nº 1, DE 10 DE JANEIRO DE 2024, referente ao CONCURSO PÚBLICO NACIONAL UNIFICADO DO GOVERNO FEDERAL, verifica-se, no “Bloco 4”, subitem “B4-04 - Ministério do Trabalho e Emprego – MTE”, que foram oferecidas 900 vagas, sendo 675 para a Ampla Concorrência, 45 para Pessoas com Deficiência (PCD), 180 para pessoas negras, sem menção à reserva de 2% das vagas para pessoas transexuais, como anteriormente anunciado pelo Excelentíssimo Ministro do Trabalho e Emprego;**

CONSIDERANDO que as declarações das autoridades públicas em comento no sentido da instituição de cotas de 2% para pessoas transexuais no próximo concurso para o cargo de Auditor-fiscal do Trabalho (AFT) foram realizadas de forma pública em canais de divulgação da imprensa nacional, sendo amplamente repercutida na mídia, gerando – por força dos princípios da boa-fé e da confiança entre Administração Pública e administrados – expectativa na população LGBTQIAPN+ brasileira quanto à implementação da ação afirmativa no concurso vindouro;

CONSIDERANDO que tais declarações públicas das autoridades competentes **se mostram em contradição** com os atos adotados pela Administração Pública Federal quando da formulação e publicação do EDITAL Nº 1, DE 10 DE JANEIRO DE 2024, referente ao CONCURSO PÚBLICO NACIONAL UNIFICADO DO GOVERNO FEDERAL **no qual não houve previsão da referida ação afirmativa de reserva de vagas para pessoas transexuais quanto ao cargo de Auditor-fiscal do Trabalho (AFT)**

CONSIDERANDO que no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da confiança alcança a **vedação de comportamentos contraditórios pelo próprio Estado que frustra legítima expectativa de terceiro, por violar a confiança depositada na outra parte;**

CONSIDERANDO que na lição de Anderson Schreiber¹⁹, a tutela da confiança e, conseqüentemente, a vedação ao comportamento contraditório têm como fundamento normativo a **boa-fé objetiva** e consiste em uma cláusula geral inserida no sistema, aplicável a todas as situações que se encontrem no âmbito desta cláusula, e não apenas nas situações indicadas expressamente na legislação ou quando se verificar lacunas no sistema jurídico;

CONSIDERANDO que, muito embora seja típico do Direito Civil, o *venire contra factum proprium* é preceito que também deve ser observado pela Administração Pública, uma vez que está também ela sujeita à observância da boa-fé objetiva, da segurança jurídica e da tutela da confiança, **bem como às limitações criadas em razão da sua própria atuação, por meio da prática de condutas que devem ser observadas e cumpridas no futuro;**

CONSIDERANDO a aplicação, no caso concreto, da teoria da autolimitação administrativa, segundo a qual a Administração, ao praticar determinados atos, limita sua própria atuação à observância dos preceitos estabelecidos nestes atos, **sendo-lhe vedada,**

¹⁹ SCHREIBER, Anderson. A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 67-70



em regra, a adoção de medidas que contrariem o entendimento adotado anteriormente;

CONSIDERANDO que a referida teoria deriva também dos princípios da moralidade administrativa, que determina a “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (art. 2º, p. ú., IV, da Lei n. 9.784/99), da isonomia e da segurança jurídica;

CONSIDERANDO que, no presente caso, a postura da União é vedada pelo ordenamento jurídico pátrio, por violar a vedação ao comportamento contraditório, **e pode ser corrigida administrativamente, através da retificação do EDITAL Nº 1, DE 10 DE JANEIRO DE 2024, com o objetivo de inserir a previsão de cotas para pessoas transexuais consistente na reserva de 2% das vagas para o cargo de Auditor-fiscal do Trabalho (AFT);**

CONSIDERANDO que, conforme exaustivamente exposto nos parágrafos anteriores, a implementação de cotas para grupos sociais submetidos a quadros de violência e discriminação histórica **possui respaldo no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro e não possui como requisito de validade a prévia criação por meio de lei específica, como já expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 186**, na qual apreciou e reconheceu a constitucionalidade dos atos da Universidade de Brasília – UnB, **que instituiu por meio de atos administrativos próprios, sem prévia criação por meio de lei federal, o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial** (20% de cotas para negros e indígenas) no processo de seleção para ingresso de estudantes (Rel. Exmo. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012);

CONSIDERANDO que nos parágrafos anteriores também foram mencionados diversos outros exemplos de iniciativas de instituições autônomas que, **por meio de atos próprios, estabeleceram cotas para pessoas trans, inclusive no âmbito da Administração Federal**, como adotado no Ministério Público do Trabalho (MPT), através da Resolução n. 198, de 30 de junho de 2022, que passou a reservar 3% das vagas para pessoas autodeclaradas transgêneros nos concursos para procurador/a do Trabalho, assim como no Ministério Público da União (MPU), através da Portaria PGR/MPU 209/2023²⁰, que instituiu o sistema de cotas para inclusão de pessoas transgênero nos concursos públicos para a contratação de servidores e estagiários de nível superior e profissionalizante, inserindo a categoria das pessoas trans no percentual mínimo de 10% das vagas que vinham sendo reservadas para minorias étnico-raciais;

CONSIDERANDO que, no cenário atual, houve um reforço do respaldo jurídico-constitucional para que a Administração Pública implemente, por atos próprios, ações afirmativas em prol de grupos sociais vítimas de violência e discriminação históricas como é a população trans, já que o Estado brasileiro assinou e internalizou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, com *status* de emenda constitucional, sendo que o art. 5º da citada Convenção **prevê a assunção de compromisso de adotar políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais**

²⁰ <https://www.mpf.mp.br/pgr/arquivos/2023/PORTARIA%20PGRMPU%20No%20209-2023.pdf>



das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância;

CONSIDERANDO que, assim como consignado no Parecer n.º 15.703 da PGE do Rio Grande do Sul, que considerou suficientes os fundamentos constitucionais e supralegais para que fossem autorizadas as cotas para pessoas negras **por meio de atos próprios da Administração**, com adequada aplicação ao caso em apreço: *“A Administração Pública não pode ser encarada mais na posição de absoluto condicionamento às disposições do legislador ordinário nem tampouco reduzida a mera executora das disposições legais. Ela tem papel fundamental na implementação de políticas que dêem efetividade aos direitos e princípios constitucionais, sem que com isso esteja subvertendo o princípio da divisão das funções do Poder Político. Há, isto sim, uma transformação importante das competências tradicionais dos poderes do Estado na perspectiva de também legitimada para dar concretude à Constituição”*;

CONSIDERANDO que o Decreto nº 11.722, de 28 de setembro de 2023, que dispõe sobre o Concurso Público Nacional Unificado, **determina que a governança do concurso nacional será composta por dois órgãos: a Comissão de Governança e o Comitê Consultivo Deliberativo;**

CONSIDERANDO que o Decreto nº 11.722, de 28 de setembro de 2023, que dispõe sobre o Concurso Público Nacional Unificado, estabelece dentre as competências da **Comissão de Governança** estabelecer diretrizes e regras gerais para a realização do Concurso Público Nacional Unificado, estabelecer prazos e metas para a implementação e uniformizar entendimentos a respeito do certame, mediante provocação do Comitê Consultivo e Deliberativo (art. 7º, incisos I, II e III);

CONSIDERANDO que o Decreto nº 11.722, de 28 de setembro de 2023, que dispõe sobre o Concurso Público Nacional Unificado, estabelece dentre as competências do **Comitê Consultivo e Deliberativo** exercer a função de comissão organizadora do Concurso Público Nacional Unificado; validar e aprovar os agrupamentos de cargos e os editais do Concurso Público Nacional Unificado e o plano de trabalho do Concurso Público Nacional Unificado e o seu relatório de acompanhamento; e resolver conflitos que envolvam a implementação do certame e que não tenham sido solucionados no âmbito dos grupos técnicos operacionais previstos no art. 13. (art. 10, incisos I, II e III);

CONSIDERANDO que dentre as funções constitucionais do Ministério Público Federal está a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (art. 129, II, CF);

CONSIDERANDO que dentre os instrumentos de atuação extraprocessual do Ministério Público Federal para o exercício da função prevista no inciso II do art. 129 da CF, a Lei Orgânica do Ministério Público da União prevê a **RECOMENDAÇÃO**, podendo expedi-la “visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito,



aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover”, **RESOLVEM**, na forma do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93;

RECOMENDAR à COMISSÃO DE GOVERNANÇA e ao COMITÊ CONSULTIVO E DELIBERATIVO, órgãos de governança do Concurso Público Nacional Unificado, nos termos do Decreto nº 11.722, de 28 de setembro de 2023, **que retifiquem o EDITAL Nº 1, DE 10 DE JANEIRO DE 2024** do Concurso Nacional Unificado, cuja oferta de vagas abrange a carreira de **Auditor Fiscal do Trabalho (AFT)**, com o objetivo de instituir, quanto a tais vagas, a ação afirmativa de cotas para pessoas transexuais, nos termos anteriormente anunciados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), qual seja: reserva de 2% das vagas para o cargo de Auditor fiscal do Trabalho (AFT) para pessoas trans.

Com fundamento no art. 6º da LC 75/93, e tendo em vista a iminência do início do prazo para inscrições (período das 10 horas do dia 19/01/2024 às 23 horas e 59 minutos do dia 09/02/2024) previsto no edital em comento, o MPF fixa o prazo de 72 horas para que informe se acatará ou não a presente recomendação e, em caso positivo, promova as medidas necessárias para inclusão das cotas em questão no edital, ajustando-se o cronograma correspondente.

Por fim, consigna-se que o não acatamento da presente recomendação ou a insuficiência dos fundamentos apresentados para não acatamento total ou parcial poderá ensejar a adoção das medidas judiciais cabíveis pelo Ministério Público Federal.

<p>Martha Carvalho Dias de Figueiredo Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão Procuradora da República</p>	<p>Lucas Costa Almeida Dias Procurador Regional dos Direitos do Cidadão Procurador da República</p>
---	---



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-SE-00001553/2024 RECOMENDAÇÃO nº 1-2024**

.....
Signatário(a): **MARTHA CARVALHO DIAS DE FIGUEIREDO**

Data e Hora: **15/01/2024 17:03:10**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **15/01/2024 17:09:18**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 1e2a861e.b1736cd4.a7741e72.0459f653