

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PESQUISA E EDUCAÇÃO JURÍDICA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

P472

Pesquisa e educação jurídica [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Horácio Wanderlei Rodrigues; Fayga Silveira Bedê – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-566-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Pesquisa. 3. Educação jurídica. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PESQUISA E EDUCAÇÃO JURÍDICA

Apresentação

APRESENTAÇÃO

O Grupo de Trabalho Pesquisa e Educação Jurídica, realizado no âmbito do IX Encontro Virtual do CONPEDI, reuniu um conjunto expressivo de pesquisas dedicadas à reflexão sobre os desafios contemporâneos da produção do conhecimento jurídico, da formação acadêmica e profissional, das metodologias de investigação científica e das transformações tecnológicas, sociais e institucionais que impactam o ensino e a pesquisa no campo do Direito. Os trabalhos apresentados revelam a amplitude temática e a diversidade de abordagens que caracterizam atualmente esse campo de estudos, evidenciando a crescente preocupação da comunidade acadêmica com a qualidade da formação jurídica, a inovação metodológica, a incorporação de novas tecnologias e a construção de práticas educacionais mais críticas, inclusivas e socialmente comprometidas.

As pesquisas reunidas dialogam com questões centrais para o futuro da Educação Jurídica e da pesquisa científica no Direito. Inteligência artificial, inovação tecnológica, metodologias de pesquisa, formação docente, transdisciplinaridade, direitos humanos, ações afirmativas, humanismo jurídico, educação judicial e epistemologias críticas constituem alguns dos eixos temáticos que atravessam os artigos apresentados. Em comum, todos os trabalhos compartilham a preocupação com a necessidade de repensar modelos tradicionais de ensino e investigação, buscando formas de produzir conhecimento mais rigoroso, relevante e conectado aos desafios do mundo contemporâneo.

O ESTUDO DE CASO NA PESQUISA JURÍDICA: CONTRIBUIÇÕES

O ESTUDO DE CASO NA PESQUISA JURÍDICA: FUNDAMENTOS, LIMITES E DISTINÇÕES METODOLÓGICAS

Luís Felipe Perdigão de Castro e Roberta Amanajas Monteiro

O artigo analisa os fundamentos epistemológicos do estudo de caso e suas aplicações na pesquisa jurídica. Os autores identificam equívocos recorrentes em sua utilização e estabelecem distinções importantes entre essa estratégia metodológica e outras formas de investigação, contribuindo para o fortalecimento da pesquisa empírica no campo do Direito.

HOMESCHOOLING, POR QUE NÃO?

Genalice Alves

A autora examina criticamente a proposta de educação domiciliar no Brasil a partir dos debates jurídicos suscitados pelo julgamento do Tema 822 da Repercussão Geral. O estudo destaca especialmente os impactos dessa modalidade sobre os processos de socialização infantil e questiona a existência de fundamentos suficientes para justificar sua implementação no contexto brasileiro.

PRIMEIRAS LINHAS SOBRE AVALIAÇÃO REALISTA EM ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICA PÚBLICA

Rodrigo de Mattos Silva Rodrigues

O autor explora as aproximações entre a Abordagem Direito e Políticas Públicas e a Avaliação Realista. O estudo apresenta fundamentos teóricos e metodológicos capazes de ampliar a compreensão sobre a efetividade das políticas públicas e dos instrumentos jurídicos

constitui requisito indispensável para a formação de profissionais mais críticos, humanizados e preparados para lidar com a complexidade dos problemas contemporâneos.

MARCOS REGULATÓRIOS DO TRABALHO DO MAGISTÉRIO FEDERAL NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: DE 1988 A 2026

Carlos André Birnfeld

O trabalho apresenta um amplo levantamento dos marcos normativos que disciplinam a atividade docente no ensino superior federal brasileiro. A pesquisa sistematiza e compara as principais transformações ocorridas desde a Constituição Federal de 1988, oferecendo importante panorama da evolução das carreiras do magistério superior federal.

REVOLUÇÃO CIENTÍFICA NA CRIMINOLOGIA: A VIRADA PARADIGMÁTICA DO POSITIVISMO ETIOLÓGICO À REAÇÃO SOCIAL À LUZ DE THOMAS KUHN

Conceição de Maria Abreu Queiroz

O artigo interpreta as transformações da Criminologia a partir da teoria dos paradigmas de Thomas Kuhn. A autora demonstra como a passagem do paradigma etiológico para o paradigma da reação social representou profunda mudança epistemológica, produzindo importantes repercussões para a pesquisa, o ensino e a compreensão crítica do sistema penal.

FEMINICÍDIO, TRANSFEMINICÍDIO E ALTERIDADE JURÍDICA: A INSERÇÃO DE EPISTEMOLOGIAS CRÍTICAS NA FORMAÇÃO JURÍDICA CONTEMPORÂNEA

Flávia Valéria Cassimiro Braga Melo e Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab

As autoras discutem como os estudos de gênero, a interseccionalidade e as epistemologias

Os autores discutem as contribuições das teorias humanistas para a formação e atuação profissional dos juristas. O trabalho destaca a importância da dignidade humana, da alteridade, da escuta e da responsabilidade ética como fundamentos de uma prática jurídica comprometida com as pessoas concretas e com a transformação social.

O QUE ESTUDAM OS JUÍZES? UM PANORAMA DA FORMAÇÃO DA MAGISTRATURA PARA OS DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA DE EDUCAÇÃO JUDICIAL BRASILEIRO

Kelita Morena da Costa Chaves

A autora investiga a inserção dos Direitos Humanos na formação oficial da magistratura brasileira. A pesquisa revela avanços recentes na normatização do tema, mas também aponta limitações e lacunas na sua incorporação efetiva, indicando desafios relevantes para a consolidação de uma cultura jurídica comprometida com os direitos fundamentais.

EDUCAÇÃO E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: A CONCRETIZAÇÃO DOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Sharon Nunes Monteiro, Isabelle Castro de Carvalho e Horácio Wanderlei Rodrigues

O artigo analisa a relação entre Educação, dignidade da pessoa humana e objetivos fundamentais da República previstos na Constituição Federal de 1988. Os autores demonstram que a Educação constitui instrumento essencial para a concretização da cidadania, da inclusão social e dos direitos fundamentais, desempenhando papel central na realização do projeto constitucional brasileiro.

AÇÕES AFIRMATIVAS E IDENTIDADE DE GÊNERO NO ENSINO SUPERIOR: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO CONSUN/FURG Nº 11

DIREITO EM TRANSFORMAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Felipe Ryuji Coimbra Miyamoto, Andrezza Damasceno Machado e Felipe Yasuhiro Mira Coimbra Miyamoto

O artigo examina os impactos das transformações tecnológicas sobre o sistema jurídico brasileiro. Os autores analisam mudanças relacionadas ao processo eletrônico, à inovação regulatória, à formação profissional e à incorporação de novas ferramentas tecnológicas, destacando a necessidade de equilibrar tradição jurídica, segurança normativa e inovação em um cenário de acelerada transformação digital.

EDUCAÇÃO SUPERIOR, ÉTICA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: SERÁ QUE ESTAMOS FAZENDO AS PERGUNTAS CERTAS?

Pierre Oliveira Batista Saidler

O autor reflete sobre os efeitos da inteligência artificial generativa na Educação Jurídica e questiona a permanência de modelos pedagógicos centrados na mera transmissão de conteúdos. Defende-se a valorização de competências críticas, tecnológicas e socioemocionais, bem como a incorporação responsável das novas tecnologias como oportunidade para redefinir os objetivos e as práticas da formação jurídica contemporânea.

EXTENSÃO DIGITAL: DIÁLOGO OU DEPÓSITO

Solange Montanher Rosolen

A pesquisa discute os desafios da extensão universitária em ambientes virtuais, analisando sua capacidade de promover diálogo efetivo entre universidade e sociedade. Inspirada nas

As autoras investigam os impactos da Inteligência Artificial Generativa na pesquisa jurídica e discutem os parâmetros éticos e procedimentais necessários para sua utilização responsável. O estudo reconhece o potencial dessas ferramentas em atividades como revisão bibliográfica, organização de informações e apoio à produção acadêmica, mas também alerta para riscos relacionados a vieses, imprecisões e alucinações. Como principal contribuição, propõe um conjunto de critérios voltados à preservação da integridade científica, da honestidade intelectual e da centralidade da supervisão humana na pesquisa jurídica.

PENSAR OU CITAR? EIS A QUESTÃO: O FALSO DILEMA HAMLETIANO DA PESQUISA JURÍDICA

Dayana Claudia Tavares Barros de Castro, Aimme Beatrice de Oliveira Dutra Cordeiro e Fayga Silveira Bedê

As autoras refletem sobre as tensões existentes entre tradição e originalidade na pesquisa jurídica. O artigo problematiza práticas acadêmicas excessivamente dependentes da reprodução de autoridades doutrinárias e defende a necessidade de estimular a autonomia intelectual, a criatividade científica e a capacidade crítica dos pesquisadores como condições para o avanço do conhecimento jurídico.

COMO ESCREVER ARTIGOS ACADÊMICOS NO CAMPO DO DIREITO

Horácio Wanderlei Rodrigues

O trabalho analisa o artigo acadêmico como uma das principais modalidades de produção do conhecimento nas Ciências Jurídicas. São examinados seus fundamentos conceituais, estrutura, modalidades, exigências metodológicas e dimensões éticas, oferecendo uma sistematização voltada ao aperfeiçoamento da escrita acadêmica e à qualificação da pesquisa jurídica orientada à produção de conhecimento.

As discussões apresentadas ao longo destes Anais revelam uma preocupação comum com a construção de uma Educação Jurídica mais inclusiva, inovadora e comprometida com os valores democráticos. Seja ao discutir inteligência artificial, metodologias de pesquisa, direitos humanos, ações afirmativas, humanismo jurídico ou transformações institucionais, os trabalhos convergem para a defesa de uma formação capaz de articular excelência acadêmica, responsabilidade social e compromisso ético.

Os textos aqui publicados constituem, assim, importante contribuição para o fortalecimento do campo da Pesquisa e Educação Jurídica, oferecendo reflexões, diagnósticos e propostas que certamente estimularão novos estudos e novas práticas. Que este conjunto de pesquisas contribua para ampliar o debate acadêmico, aperfeiçoar os processos formativos e fortalecer a produção de conhecimento jurídico socialmente relevante, crítico e comprometido com os desafios do nosso tempo.

Dr. Carlos André Birnfeld – FURG

Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – ABEDi

Dr.^a Fayga Silveira Bedê – UniChristus

**AÇÕES AFIRMATIVAS E IDENTIDADE DE GÊNERO NO ENSINO SUPERIOR:
ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO CONSUN/FURG Nº 11
/2022 À LUZ DOS PRECEDENTES DO STF.**

**AFFIRMATIVE ACTION AND GENDER IDENTITY IN HIGHER EDUCATION:
AN ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONALITY OF CONSUN/FURG
RESOLUTION NO. 11/2022 IN LIGHT OF SUPREME FEDERAL COURT
PRECEDENTS.**

**Carlos André Birnfeld
Paola Gonzalez dos Santos ¹**

Resumo

O presente artigo examina se os precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre autonomia universitária e ações afirmativas conferem legitimidade constitucional às cotas para pessoas trans instituídas pela Universidade Federal do Rio Grande — FURG — independentemente de lei federal prévia. A hipótese central sustenta que tais precedentes são suficientes para conferir essa legitimidade. A metodologia opera em dois planos documentais complementares: o estudo do caso, voltado à delimitação do contexto jurídico concreto, e a pesquisa jurisprudencial dos precedentes do STF com foco na autonomia universitária para os processos seletivos; ambos pontualmente auxiliados por pesquisa bibliográfica. Analisa-se o conceito, os fundamentos e a evolução normativa das ações afirmativas no ensino superior brasileiro; caracteriza-se o grupo das pessoas trans e o contexto de exclusão educacional que justifica a adoção de medidas afirmativas; examina-se o regime jurídico das universidades federais e o conteúdo da autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal; identificam-se os entendimentos firmados pelo STF na ADPF 186 e no RE 597.285; e aplica-se esse conjunto de elementos ao caso concreto da FURG. O exame ganha concretude a partir da ação popular ajuizada para impugnar a Resolução, que coloca em disputa judicial exatamente esses fundamentos. Conclui-se que a Resolução CONSUN/FURG nº 11/2022 encontra amparo constitucional na autonomia universitária, nos precedentes do STF e no art. 5º, § 3º, do Decreto nº 7.824/2012, não representando usurpação da função legislativa, mas

transgender people instituted by the Federal University of Rio Grande (FURG), independently of prior federal law. The central hypothesis argues that such precedents are sufficient to confer this legitimacy. The methodology operates on two complementary documentary levels: the case study, aimed at delimiting the concrete legal context, and the jurisprudential research of the STF precedents focusing on university autonomy for selection processes; both punctually assisted by bibliographic research. The concept, foundations, and normative evolution of affirmative action in Brazilian higher education are analyzed; the group of transgender people and the context of educational exclusion that justifies the adoption of affirmative measures are characterized; the legal regime of federal universities and the content of university autonomy provided for in Article 207 of the Federal Constitution are examined; the understandings established by the STF in ADPF 186 and RE 597.285 are identified; This set of elements applies to the specific case of FURG. The examination gains concreteness from the popular action filed to challenge the Resolution, which places precisely these foundations in judicial dispute. It is concluded that Resolution CONSUN/FURG No. 11/2022 finds constitutional support in university autonomy, in the precedents of the STF (Supreme Federal Court), and in Article 5, § 3, of Decree No. 7,824 /2012, not representing usurpation of the legislative function, but a legitimate exercise of the normative capacity constitutionally recognized to federal universities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Affirmative action, Quotas for transgender people, University autonomy, Gender identity, Higher education

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é verificar se os precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre autonomia universitária e ações afirmativas conferem legitimidade constitucional às cotas para pessoas trans instituídas pela Universidade Federal do Rio Grande — FURG — independentemente de lei federal prévia. Trata-se de tema relevante para o Direito Constitucional e o Direito Educacional, diante da adoção, por universidades federais, de políticas de reserva de vagas fundamentadas na autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal.

Nesse contexto, a Resolução CONSUN/FURG nº 11/2022, que instituiu cotas para pessoas trans na FURG, foi objeto de ação popular perante a Justiça Federal (processo nº 5000681-64.2023.4.04.7101). Em julho de 2025, a 2ª Vara Federal de Rio Grande declarou a nulidade da resolução e dos editais correlatos de 2023, 2024 e 2025. Posteriormente, o TRF4 atribuiu efeito suspensivo à apelação da FURG, suspendendo os efeitos da sentença até o julgamento definitivo do recurso.

A pesquisa foi orientada pelo seguinte problema: os precedentes do STF sobre autonomia universitária e ações afirmativas conferem legitimidade constitucional às cotas para pessoas trans instituídas pela FURG independentemente de lei federal prévia? A hipótese central sustenta que tais precedentes são suficientes para conferir essa legitimidade, independentemente de autorização legislativa prévia.

O levantamento bibliográfico realizado nas bases de dados do Scielo e do Portal de Periódicos da CAPES, com os descritores “cotas para pessoas trans”, “autonomia universitária e ações afirmativas” e “identidade de gênero e ensino superior”, identificou 8 (oito) trabalhos relacionados ao tema, mas nenhum especificamente ao caso da FURG, o que reforça a relevância do presente estudo.

A metodologia opera, assim, em dois planos principais, de natureza documental: de um lado, o estudo do caso, onde se busca a delimitação do contexto jurídico em tela e, de outro, uma pesquisa jurisprudencial dos precedentes do STF, com foco na autonomia universitária para os processos seletivos, buscando elementos para a solução do caso em estudo. Além disso, para eventual elucidação dos institutos em exame, o pontual auxílio da pesquisa oriunda da bibliográfica, cujas bases foram antes descritas.

No tópico inicial, examinam-se o conceito, os fundamentos históricos e jurídicos e a evolução normativa das ações afirmativas no ensino superior brasileiro. No tópico seguinte, caracteriza-se o grupo das pessoas trans, abordando a identidade de gênero e o contexto de exclusão educacional que justifica a adoção de medidas afirmativas. Em seguida, analisa-se o

regime jurídico das universidades federais e o conteúdo da autonomia universitária prevista no art. 207 da CF. O tópico posterior examina os precedentes do STF, consubstanciados na ADPF 186 e no RE 597.285 (Tema 203 de Repercussão Geral). O tópico final descreve o caso concreto da FURG — o ato administrativo que instituiu as cotas para pessoas trans e a ação popular em curso —, concluindo, à luz dos precedentes examinados, pela consonância da norma universitária.

2 AÇÕES AFIRMATIVAS E COTAS NO ENSINO SUPERIOR

As ações afirmativas consolidaram-se como instrumento de promoção da igualdade material no ensino superior brasileiro, especialmente no enfrentamento de desigualdades estruturais. Para compreender sua aplicação ao caso da Universidade Federal do Rio Grande — FURG —, este tópico examina seu conceito, fundamentos históricos e jurídicos, e a evolução normativa de sua adoção no Brasil.

2.1 Conceito

A delimitação conceitual das ações afirmativas constitui ponto de partida para a análise, pois é a partir de seus elementos que se poderá aferir, nos tópicos subsequentes, se as cotas para pessoas trans instituídas pela FURG se inserem nessa categoria e encontram respaldo nos precedentes do STF — conceito que, incorporado ao Tesauro Jurídico do STF, evidencia seu reconhecimento institucional no debate constitucional brasileiro. Nesse sentido, Gomes (2003) define as ações afirmativas como:

políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. [...] Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade (Gomes, 2003, p. 90)

No plano normativo, o Decreto nº 11.785/2023 definiu ações afirmativas como programas e medidas adotados pelo Poder Público para corrigir desigualdades e promover direitos de grupos historicamente discriminados. O diploma também prevê diversas modalidades de ação afirmativa, como cotas, bonificações, critérios diferenciados de seleção, metas de inclusão e medidas de acessibilidade.

A diversidade de modalidades evidencia que as ações afirmativas constituem gênero amplo, do qual as cotas e a reserva de vagas são apenas uma das espécies. No contexto brasileiro, as cotas operam como instrumento de concretização da igualdade material mediante a ampliação do acesso de grupos historicamente marginalizados ao ensino superior, com

finalidade não de concessão de privilégios, mas de compensação de desvantagens estruturais acumuladas ao longo do tempo.

No ensino superior, as cotas consistem na reserva prévia de vagas destinadas a determinados grupos sociais, podendo ser estruturadas a partir de múltiplos critérios — combinando, frequentemente, recortes sociais, raciais e econômicos em uma mesma política (Feres Júnior et al., 2018).

Essa lógica multicritério permitiu a progressiva ampliação das ações afirmativas para novos grupos vulnerabilizados. Assim inserem-se as cotas destinadas às pessoas trans, voltadas à redução de desigualdades estruturais no acesso ao ensino superior.

A adoção de cotas por identidade de gênero, como as instituídas pela FURG para pessoas trans, ainda não possui previsão em lei federal específica, ao contrário das cotas destinadas a estudantes egressos do ensino público, pretos ou pardos, pessoas com deficiência, indígenas e quilombolas. Essa ausência suscita a questão central do presente estudo: verificar se a autonomia universitária e os precedentes do Supremo Tribunal Federal são suficientes para conferir legitimidade constitucional a tais medidas, independentemente de autorização legislativa prévia. A compreensão dessa questão exige o exame dos fundamentos históricos e jurídicos das ações afirmativas no ordenamento constitucional brasileiro, o que se passa a analisar.

2.2 Fundamentos históricos e jurídicos

As ações afirmativas surgiram nos Estados Unidos como resposta à exclusão histórica de grupos minoritários — especialmente a população negra —, impedidos de acessar, em condições igualitárias, bens fundamentais como educação, trabalho e participação social. Com o tempo, essas políticas foram ampliadas para alcançar mulheres, pessoas com deficiência e outras minorias, evoluindo de medidas meramente proibitivas para mecanismos concretos de inclusão, como sistemas de cotas em instituições educacionais e no mercado de trabalho (Gomes, 2003). No Brasil, sua introdução foi historicamente retardada pela persistência do mito da democracia racial, que dificultou o reconhecimento das desigualdades estruturais. Feres Júnior et al. (2018) destacam divergências quanto ao marco inicial dessas políticas:

Enquanto Rosana Heringer (2001) toma como pioneira a Lei do Boi, que em 1968 reservou vagas nas universidades para filhos de fazendeiros, Sabrina Moehlecke (2002) acredita que o marco legal para a ação afirmativa começou com a Constituição de 1988, que já previa uma reserva dos cargos públicos para pessoas com deficiências físicas e mentais (Feres Junior et al, 2018, p. 68).

Independentemente dessa divergência, a legitimidade das ações afirmativas encontra fundamento no direito internacional e na Constituição Federal de 1988.

No plano internacional, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), ratificada pelo Brasil em 1968, reconheceu a legitimidade de medidas voltadas à igualdade material de grupos historicamente discriminados. Em igual sentido, a CEDAW, ratificada em 1984, autorizou medidas temporárias para redução de desigualdades estruturais. Ambas reconheciam a legitimidade das chamadas medidas especiais, sem impor sua adoção obrigatória aos Estados signatários, formando a base jurídica internacional que influenciou a Constituição Federal de 1988.

No plano interno, a Constituição de 1988 representa o principal fundamento das ações afirmativas. O art. 1º, inciso III, ao consagrar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, estabelece a base axiológica das políticas voltadas à proteção de grupos vulneráveis.

Além disso, o art. 3º, I e III, ao estabelecer como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais, impõe ao Estado uma atuação positiva diante das desigualdades historicamente produzidas. Como observa Cármen Lúcia Antunes Rocha, os verbos empregados pelo constituinte nesse dispositivo exprimem deveres de atuação estatal (Rocha, 1996 apud Gomes, 2003, p. 103). Trata-se, portanto, de uma Constituição que não se limita a vedar a discriminação, mas determina a transformação do quadro social.

Nessa perspectiva, a igualdade prevista no art. 5º, caput, não se limita à proibição formal de discriminação, mas abrange a promoção da igualdade material, autorizando tratamento diferenciado voltado à compensação de desigualdades concretas — fundamento reforçado pelo art. 37, VIII, que reserva cargos públicos para pessoas com deficiência, constituindo a primeira previsão constitucional expressa de ação afirmativa por reserva percentual. Delineados esses fundamentos, passa-se à análise da evolução normativa das ações afirmativas no ensino superior brasileiro.

2.3 Evolução normativa

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passaram a ser editadas normas voltadas às ações afirmativas. É esse conjunto normativo infraconstitucional, com foco no acesso ao ensino superior, que o presente tópico examina.

A consolidação das ações afirmativas no ensino superior brasileiro teve início com experiências pioneiras no Estado do Rio de Janeiro. Assim, a Lei nº 3.524/2000 instituiu reserva

de vagas para estudantes oriundos da rede pública nas universidades estaduais, sendo posteriormente complementada pela Lei nº 3.708/2001, que estabeleceu cotas raciais para candidatos negros e pardos. Ambas foram revogadas pela Lei nº 4.151/2003, que reformulou e consolidou o sistema de cotas nas universidades estaduais fluminenses.

Paralelamente, outras experiências relevantes foram desenvolvidas no início dos anos 2000, como na Universidade do Estado da Bahia, que instituiu sistema de cotas por meio de ato normativo interno, evidenciando a adoção de políticas afirmativas também no âmbito institucional.

No plano federal, a Lei nº 11.096/2005 instituiu o Programa Universidade para Todos (ProUni), voltado à ampliação do acesso ao ensino superior por meio da concessão de bolsas de estudo em instituições privadas. A norma prevê a oferta de bolsas integrais e parciais a estudantes que tenham cursado o ensino médio na rede pública ou na condição de bolsistas integrais na rede privada, observados critérios de renda.

No ensino superior público federal, a Lei nº 12.711/2012 instituiu reserva de vagas nas instituições federais para estudantes oriundos de escolas públicas, com subdivisão segundo critérios de renda e distribuição proporcional entre pretos, pardos e indígenas conforme a composição populacional de cada estado. Trata-se de marco normativo das ações afirmativas no ensino superior brasileiro.

A Lei nº 13.409/2016 alterou a Lei nº 12.711/2012 para incluir pessoas com deficiência no sistema de reserva de vagas das instituições federais, ampliando o alcance das ações afirmativas no ensino superior público. Esse movimento foi aprofundado pela Lei nº 14.723/2023, que atualizou o mesmo diploma e passou a contemplar expressamente outros grupos vulnerabilizados, como os quilombolas.

Esse percurso normativo revela a progressiva ampliação dos beneficiários das ações afirmativas no ensino superior brasileiro, abrangendo estudantes de escola pública, negros, pardos, indígenas, pessoas com deficiência e quilombolas. Tal expansão, contudo, ainda não alcançou expressamente as pessoas trans no plano federal, o que torna a iniciativa da FURG juridicamente singular. Para compreender os fundamentos e os limites dessa iniciativa, impõe-se examinar, no tópico seguinte, o grupo a que ela se destina.

3 PESSOAS TRANS NO ENSINO SUPERIOR

A análise das ações afirmativas no ensino superior exige a consideração dos grupos a que se destinam, especialmente daqueles historicamente excluídos. Nesse contexto, inserem-se as pessoas trans, marcadas por obstáculos no acesso e permanência na educação. Examina-se, assim, a identidade de gênero e o contexto de exclusão desse grupo no ensino superior, a fim de compreender os fundamentos que justificam a adoção de medidas afirmativas voltadas a essa população.

3.1 Identidade de gênero e contexto de exclusão

O presente subtópico parte da definição de identidade de gênero e da caracterização das pessoas trans, a fim de situar o contexto de exclusão que marca sua trajetória no ensino superior e que fundamenta a adoção de medidas afirmativas voltadas a esse grupo.

A identidade de gênero refere-se à forma como a pessoa se reconhece e se identifica em relação ao gênero. As pessoas trans compreendem aquelas cuja identidade de gênero diverge do sexo atribuído no nascimento. Segundo a Associação Nacional de Travestis e Transexuais — ANTRA —, as travestis são pessoas que vivem uma construção de gênero feminino, oposta à designação de sexo atribuída no nascimento, de caráter permanente, que se expressa nas dimensões social, familiar, cultural e interpessoal, enquanto os transexuais são pessoas que apresentam uma identidade de gênero diferente da que lhes foi designada ao nascer.

Para fins deste estudo, destaca-se a definição adotada pela Universidade Federal do Rio Grande na Resolução CONSUN/FURG nº 11, de 7 de outubro de 2022, que define como candidato transgênero “as mulheres trans, as travestis e os homens trans” — aquele que se autodeclara como tal no ato da inscrição ao processo seletivo, por não se identificar com o gênero que lhe foi atribuído quando do nascimento (FURG, 2022).

Delimitados os contornos conceituais da identidade de gênero e da caracterização das pessoas trans, impõe-se a análise das condições concretas em que esse grupo se insere no contexto social brasileiro. Para além da definição teórica, a realidade vivenciada por pessoas trans revela vulnerabilidades que se refletem diretamente no acesso e permanência em espaços institucionais, especialmente no âmbito educacional.

A gravidade desse cenário é evidenciada por dados empíricos recentes. Benevides (2026), no Dossiê da ANTRA sobre assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras, registra que entre 2017 e 2025 foram mapeados 1.261 assassinatos de travestis,

transexuais, homens trans, pessoas transmasculinas e não binárias no Brasil, com média de 140 mortes por ano.

Esse quadro evidencia que as pessoas trans estão inseridas em contexto de elevada vulnerabilidade social, marcado por discriminação e violência sistemática. Tal cenário produz efeitos diretos sobre o acesso a direitos fundamentais, especialmente à educação, uma vez que ambientes hostis, discriminação cotidiana e ausência de proteção institucional comprometem a continuidade das trajetórias escolares e o acesso ao ensino superior.

A exclusão educacional vivenciada por pessoas trans também é evidenciada por pesquisas empíricas realizadas no contexto escolar brasileiro. A pesquisa da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - ABGLT identificou que 43% dos estudantes LGBT se sentiam inseguros no ambiente escolar em razão de sua identidade ou expressão de gênero, enquanto 68% afirmaram ter sofrido agressão verbal pela mesma razão (ABGLT, 2016). O estudo aponta, ainda, que a hostilidade no ambiente educacional compromete a permanência escolar, gerando faltas, constrangimento e afastamento dos espaços institucionais, o que evidencia o impacto da discriminação relacionada à identidade de gênero sobre o direito à educação.

No âmbito educacional, a exclusão das pessoas trans manifesta-se de forma particularmente intensa, marcada por violência institucional, discriminação cotidiana e ausência de políticas adequadas de acolhimento e permanência. Conforme destaca a Nota Técnica da Associação Nacional de Travestis e Transexuais – ANTRA (2024), as trajetórias escolares dessa população são atravessadas por processos estruturais que dificultam não apenas o acesso, mas também a permanência nos espaços educacionais. Nesse sentido, o documento explicita que:

O que muitas vezes acaba sendo visto como um suposto abandono deve ser compreendido como um processo de expulsão silencioso que não revela seus próprios mecanismos coercitivos, fazendo recair constantemente a responsabilidade pela escolarização e formação profissional nos sujeitos evadidos, posicionando a ideia de evasão como uma decisão individual de se retirar da vida escolar, deslocando o foco dos impactos que as violências psicológicas, institucionais e o assédio transfóbico têm para a comunidade trans (ANTRA, 2024, p.6).

Tal constatação evidencia que a evasão escolar de pessoas trans não pode ser interpretada como decisão individual, mas como resultado de um ambiente educacional que reproduz práticas excludentes, comprometendo o pleno exercício do direito à educação. Deste modo, a exclusão vivenciada por pessoas trans no campo educacional insere-se em um contexto mais amplo de marginalização social, que compromete o acesso a direitos fundamentais em diferentes esferas. Nesse sentido, Costa (2023) destaca que:

Todas essas consequências, ao longo dos anos, impediram a construção da identidade das pessoas LGBTQIA+ e, por consequência, o devido reconhecimento, impedindo-

as da igualdade com as pessoas que são heterossexuais, ceifando direitos fundamentais básicos, como a vida, a saúde, a educação e a fraternidade (Costa, 2023, p. 14).

Trata-se, portanto, de um quadro em que a negação de reconhecimento se traduz em restrições concretas ao direito à educação. Nesse contexto, as barreiras enfrentadas por pessoas trans no ensino superior revelam desigualdades estruturais que impõem ao Estado e às instituições públicas a adoção de medidas afirmativas voltadas a esse grupo, exigindo a análise do regime jurídico das universidades federais e da autonomia universitária como fundamento constitucional dessas políticas.

4 REGIME JURÍDICO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Identificado o contexto de exclusão das pessoas trans no ensino superior, impõe-se examinar se as universidades federais dispõem de competência constitucional para instituir, de forma autônoma e independentemente de lei federal prévia, políticas de ação afirmativa voltadas a esse grupo. Para tanto, o presente tópico analisa o regime jurídico das universidades federais e o conteúdo da autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal, identificando seus fundamentos, alcance e limites.

4.1 Regime de funcionamento das universidades federais

As universidades federais são pessoas jurídicas de direito público integrantes da administração indireta da União, algumas criadas como autarquias, outras como fundações públicas — embora se deva ter claro que o regime efetivamente aplicado seja o autárquico. Ocorre que as universidades não se enquadram no modelo autárquico ordinário — a lei lhes confere regime diferenciado, em razão das peculiaridades que marcam sua estrutura, sua missão institucional e seu modo de funcionamento.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB — conceitua as universidades, em seu art. 52, como "instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano" (BRASIL, 1996). Trata-se de uma definição que vai além da simples atividade de ensino — a universidade é, por natureza, uma instituição comprometida com a produção e disseminação do conhecimento.

Para cumprir essa missão, a LDB impõe requisitos mínimos de qualificação: ao menos um terço do corpo docente deve possuir titulação de mestrado ou doutorado, e igual proporção

deve atuar em regime de tempo integral, garantindo as condições necessárias à pesquisa e à extensão, nos termos dos incisos II e III do art. 52 da LDB (BRASIL, 1996).

A criação de universidades públicas está sujeita à reserva legal — somente a lei pode instituí-las, mediante iniciativa do Chefe do Poder Executivo e aprovação do Poder Legislativo, nos termos do art. 37, XIX, da Constituição Federal. Trata-se de exigência que reflete a natureza pública dessas instituições e a necessidade de controle democrático sobre sua criação e financiamento pelo Estado. Assim, a ausência de lei federal específica sobre determinada política afirmativa não implica, por si só, vedação à sua adoção pelas universidades — questão que será examinada adiante no estudo da autonomia universitária.

Quanto ao regime jurídico, o art. 54 da LDB dispõe que as universidades mantidas pelo Poder Público gozarão de estatuto jurídico especial, adequado às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento (BRASIL, 1996). É esse estatuto especial que afasta as universidades do modelo autárquico ordinário, reconhecendo que instituições voltadas à produção do conhecimento, à pesquisa e à extensão não podem ser geridas pelos mesmos instrumentos aplicáveis a uma autarquia comum.

As universidades federais organizam-se por meio de estatutos e regimentos próprios, elaborados em consonância com as normas gerais, nos termos do art. 53 da LDB. Suas deliberações são tomadas por órgãos colegiados — conselhos universitários, câmaras e departamentos — responsáveis pelas decisões acadêmicas, administrativas e financeiras, assegurando a gestão democrática, conforme art. 56 (BRASIL, 1996).

Quanto ao financiamento, as universidades federais são mantidas com recursos do orçamento da União, à qual cabe assegurar os recursos necessários à sua manutenção e desenvolvimento, nos termos do art. 55 da LDB (BRASIL, 1996). A relação com o Ministério da Educação não é de subordinação hierárquica — as universidades a ele se vinculam para fins de supervisão e avaliação, exercidas por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — SINAES, instituído pela Lei nº 10.861/2004 — sem que isso implique dependência decisória ou interferência na condução de suas atividades institucionais, justo porque o artigo 207 da CF lhes garante autonomia.

Delineado o regime jurídico das universidades federais, impõe-se examinar o conteúdo e os limites da autonomia que a Constituição Federal lhes assegura — elemento central para a análise da legitimidade das cotas para pessoas trans instituídas pela FURG sem respaldo em lei federal prévia.

4.2 A autonomia universitária no ordenamento jurídico brasileiro

A autonomia universitária fundamenta-se no art. 207 da Constituição Federal, que dispõe: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). Trata-se de “prerrogativas de autogoverno atribuídas às universidades nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial para que melhor desempenhem atividades de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade” (Ranieri, 2018, p. 946).

O dispositivo dirige-se às universidades públicas e privadas, reconhecendo-lhes autonomia institucional nos limites do ordenamento constitucional e vincula a autonomia ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, reconhecendo que essas três atividades formam um conjunto inseparável que só pode ser desenvolvido com independência institucional.

A autonomia prevista no art. 207 da CF desdobra-se em três dimensões complementares. A autonomia didático-científica compreende o direito de a universidade definir o ensino, a pesquisa, os currículos e os projetos de extensão, nos termos do art. 53, incisos I a III, da LDB (BRASIL, 1996). A autonomia administrativa abrange a capacidade de gestão interna, celebração de contratos e convênios, bem como a execução de projetos de investimento e administração de rendimentos, conforme o art. 53, incisos VII a X, da mesma lei (BRASIL, 1996). Por fim, a autonomia de gestão financeira e patrimonial assegura o controle dos recursos destinados à finalidade pública da instituição, nos termos do art. 207 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Uma consequência jurídica relevante da autonomia administrativa merece destaque. Ao conceder autonomia a um ente, observa Ranieri (2018, p. 951), o Estado "reconhece e adota, em seu sistema jurídico, o direito próprio produzido pelo ente autônomo, declarando-o tão obrigatório quanto suas próprias leis." Isso significa que as normas emanadas pelos conselhos universitários — como resoluções, atos normativos e deliberações — integram o ordenamento jurídico e produzem efeitos vinculantes, desde que emitidas nos limites da autonomia constitucionalmente assegurada.

A autonomia universitária, contudo, não é absoluta. O próprio art. 207 da Constituição Federal a insere no sistema educacional brasileiro, sujeito às normas gerais e às diretrizes e bases da educação nacional estabelecidas pela União. Nesse sentido, a LDB fixa os limites

dentro dos quais a autonomia se exerce — as universidades não podem contrariar normas constitucionais nem legislação federal de caráter geral que discipline o sistema de ensino. O que a autonomia veda é a interferência estatal em escolhas acadêmicas, científicas e administrativas próprias da instituição, e não a sujeição às normas gerais do ordenamento jurídico.

A delimitação do alcance da autonomia universitária — especialmente em suas dimensões didático-científica e administrativa — é o que permitirá responder se as universidades federais podem, por ato normativo próprio, instituir políticas de ação afirmativa para grupos historicamente excluídos, sem que para isso seja necessária lei federal prévia. Nesse sentido, importa destacar que, conforme assevera Ranieri:

a norma do art. 207 é de aplicação imediata e eficácia plena; desde sua edição vinculou a ação do Judiciário e a dos poderes legislativos da União e dos Estados, bem como a atuação dos Conselhos de Educação. Qualquer determinação em contrário é inconstitucional (Ranieri, 2018, p. 953).

É justamente à luz dessa força normativa que os precedentes do STF sobre ações afirmativas serão examinados no tópico seguinte.

5 PRECEDENTES DO STF SOBRE AÇÕES AFIRMATIVAS INSTITUÍDAS SEM LEI FEDERAL ESPECÍFICA

Definidos o regime jurídico das universidades federais e o alcance da autonomia universitária, passa-se à análise do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a legitimidade de ações afirmativas instituídas por universidades públicas sem previsão em lei federal específica. Para tanto, serão examinados os precedentes¹ da ADPF 186 e do RE 597.285, ambos relatados pelo Ministro Ricardo Lewandowski e julgados em 2012, por constituírem os principais marcos jurisprudenciais sobre o tema e dialogarem diretamente com a questão analisada neste artigo.

5.1. ADPF 186

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 foi ajuizada pelo Partido Democratas contra os atos normativos da Universidade de Brasília que instituíram, por

¹ Para Carlos André Birnfeld (2024, p. 193): Não são precedentes meramente persuasivos, dos quais, em nome da racionalidade, eficiência e razoabilidade, se espera sua observância pelas instâncias inferiores. São precedentes vinculantes, porque, mais do que da racionalidade, eficiência e razoabilidade, decorrem de ditames normativos que, expressamente, determinam que esses precedentes sejam observados, com escassa margem de discricionariedade.

resolução de seu Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, o sistema de reserva de 20% das vagas do vestibular para estudantes negros. A controvérsia assumia relevância particular porque o sistema de cotas questionado não havia sido instituído por lei federal, mas por atos normativos editados pela própria universidade — resoluções do CEPE, editais de vestibular e o Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial da UnB. A discussão submetida ao STF, portanto, não se limitava à constitucionalidade das ações afirmativas em abstrato, alcançando também a legitimidade da atuação normativa das universidades públicas na implementação dessas políticas.

Ao apreciar o mérito, o Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a arguição. A ementa do acórdão consolidou o entendimento de que:

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 indeterminado 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 (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADPF 186, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26/04/2012, ementa, item I).

Para além da constitucionalidade material das cotas, a ADPF 186 assume especial relevância para o presente estudo em razão das considerações do Ministro Luiz Fux sobre autonomia universitária e desnecessidade de lei federal prévia. Em voto de fundamentação complementar, o Ministro afirmou que "a instituição de sistemas de ação afirmativa prescinde de lei formal, encontrando na previsão constitucional da autonomia universitária (CRFB, 207, caput) a norma jurídica habilitadora da atuação administrativa do Estado" (BRASIL, STF, ADPF 186, voto Min. Luiz Fux, p. 116). No mesmo sentido, consignou que:

Se o sistema de cotas é decorrência da finalidade institucional do estabelecimento de ensino superior, a autonomia universitária que lhe é assegurada constitucionalmente (CRFB, 207, caput) fundamenta e recomenda a definição concreta de tais políticas por meio de atos próprios da instituição de ensino (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADPF 186, voto Min. Luiz Fux, p. 115).

Concluiu, ainda, pela "plena viabilidade jurídica da instituição de programas de ação afirmativa pela via administrativa, mediante deliberação das próprias instituições de ensino superior" (BRASIL, STF, ADPF 186, voto Min. Luiz Fux, p. 117).

A ADPF 186 consolidou, portanto, dois entendimentos essenciais para o presente estudo: a compatibilidade das ações afirmativas com o princípio da igualdade material e a suficiência da autonomia universitária como fundamento jurídico para sua instituição por ato normativo próprio, independentemente de lei federal prévia — ainda que tal superveniência legislativa, quando ocorra, se imponha sobre a disciplina regulamentar existente.

O entendimento firmado na ADPF 186 seria reforçado poucos dias depois, quando o Supremo Tribunal Federal voltou a se debruçar sobre a constitucionalidade das ações afirmativas em universidades públicas, desta vez no julgamento do Recurso Extraordinário nº 597.285, que será examinado a seguir.

5.2 RE nº 597.285 (Tema 203 – Repercussão Geral)

Julgado em maio de 2012, poucos dias após a ADPF 186, o Recurso Extraordinário nº 597.285 submeteu ao Supremo Tribunal Federal a discussão sobre a constitucionalidade do sistema de reserva de vagas instituído pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), voltado a estudantes oriundos de escolas públicas e candidatos negros vinculados à rede pública de ensino. Também sob relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, o recurso teve repercussão geral reconhecida, consolidando-se no Tema 203 da jurisprudência do STF sobre ações afirmativas no ensino superior público.

Assim como na ADPF 186, o recorrente questionava a ausência de lei federal específica autorizando o sistema de cotas, sustentando que a UFRGS teria extrapolado sua competência ao legislar sobre matéria reservada à União. O Ministro Relator Ricardo Lewandowski afastou expressamente esse argumento, assentando que a matéria "está inserida no âmbito da autonomia universitária" (BRASIL, STF, RE 597.285, voto rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 09/05/2012, p. 12). Nesse sentido, destacou que a LDB não dispõe sobre os critérios de seleção de estudantes, "deixando esse estabelecimento a cargo das universidades" (BRASIL, STF, RE 597.285, voto rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 09/05/2012, p. 12), nos termos do art. 51 da Lei nº 9.394/1996.

O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso, confirmando a constitucionalidade do sistema de cotas da UFRGS. O relator concluiu que o critério adotado pela universidade "se coaduna com as premissas estabelecidas na ADPF 186/DF" (BRASIL, STF, RE 597.285, voto rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 09/05/2012, p. 12), reafirmando a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa, da utilização dessas políticas na seleção para ingresso no ensino superior, do uso do critério étnico-racial e da modalidade de reserva de vagas.

O RE 597.285 reforça, portanto, o entendimento firmado na ADPF 186 de que a autonomia universitária constitui fundamento jurídico suficiente para a instituição de políticas afirmativas por ato normativo próprio da universidade, independentemente de lei federal específica.

Os precedentes firmados na ADPF 186 e no RE 597.285 fornecem o substrato jurisprudencial necessário à análise do caso concreto objeto deste estudo. Resta examinar se a Resolução CONSUN/FURG nº 11/2022, que instituiu cotas para pessoas trans na Universidade Federal do Rio Grande, insere-se nos parâmetros estabelecidos pelo STF e encontra amparo na autonomia universitária como norma habilitadora da atuação administrativa da instituição — o que se passa a examinar no tópico seguinte.

6 AS COTAS PARA PESSOAS TRANS NA FURG

O percurso desenvolvido nos tópicos anteriores — que abrangeu o conceito e os fundamentos das ações afirmativas, o contexto de exclusão das pessoas trans, o regime jurídico das universidades federais, a autonomia universitária e os precedentes do STF — fornece os elementos necessários para examinar o caso concreto objeto deste estudo: as cotas para pessoas trans instituídas pela Universidade Federal do Rio Grande, verificando se a Resolução CONSUN/FURG nº 11/2022 encontra amparo constitucional e se se insere nos parâmetros identificados ao longo desta análise.

6.1 O ato administrativo e seu fundamento

A Resolução CONSUN/FURG nº 11, aprovada em 7 de outubro de 2022, alterou as Resoluções nº 20/2013 e nº 4/2019 para incluir pessoas transgênero no Programa de Ações Afirmativas da universidade (PROAAF), na graduação e na pós-graduação. Na graduação, a nova redação do art. 5º da Resolução nº 20/2013 passou a prever a reserva anual de dez vagas para estudantes transgêneros, distribuídas entre diferentes cursos por processo seletivo específico. Na pós-graduação, a alteração do art. 4º da Resolução nº 4/2019 estabeleceu a reserva mínima de 20% das vagas para estudantes negros, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e transgêneros.

O fundamento jurídico da Resolução assenta-se na autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal, nas competências atribuídas às universidades pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — especialmente nos arts. 53 e 54 — e na própria regulamentação da Lei nº 12.711/2012. Nesse sentido, o art. 5º, § 3º, do Decreto nº 7.824/2012 autoriza expressamente as instituições federais de ensino a instituírem, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, reservas de vagas suplementares ou outras modalidades de inclusão. Trata-se, portanto, de ato normativo editado pelo órgão colegiado máximo da universidade no exercício de competência constitucionalmente assegurada, e não de usurpação da função legislativa, como sustentado pelos autores da ação popular.

A Resolução CONSUN/FURG nº 11/2022 é, portanto, expressão direta da capacidade normativa que a Constituição Federal reconhece às universidades. Como observa Ranieri (2018, p. 951), ao conceder autonomia a um ente, o Estado "reconhece e adota, em seu sistema jurídico, o direito próprio produzido pelo ente autônomo, declarando-o tão obrigatório quanto suas próprias leis." Nessa perspectiva, o ato impugnado na ação popular não representa invasão da esfera legislativa, mas exercício legítimo da autonomia universitária — questão que foi precisamente objeto de controvérsia judicial, como se passa a examinar.

6.2 A ação popular em curso

A Resolução CONSUN/FURG nº 11/2022 foi objeto de ação popular ajuizada em 23 de fevereiro de 2023 perante a 2ª Vara Federal de Rio Grande, autuada sob o número 5000681-64.2023.4.04.7101. Os autores sustentaram, em síntese, a nulidade da Resolução e do Edital do Processo Seletivo 2023 específico para ingresso de estudantes transgêneros, alegando incompetência da FURG para criar o direito à cota por ausência de lei federal expressa e violação aos arts. 1º e 3º da Lei nº 12.711/2012.

O processo percorreu longo caminho até a sentença. Concedida a tutela de urgência em primeiro grau para suspender a Resolução e o Edital, a FURG interpôs Agravo de Instrumento nº 5006790-57.2023.4.04.0000, ao qual o TRF4 deu provimento por unanimidade, determinando a retomada do processo seletivo específico para ingresso de estudantes transgêneros. Em julho de 2025, sobreveio sentença de procedência, que declarou a nulidade da Resolução e dos editais dos anos de 2023, 2024 e 2025, com fundamento principal na inadequação da motivação fática da política afirmativa e na violação dos princípios da impessoalidade e da capacidade para acesso ao ensino superior. A FURG interpôs apelação, à qual o TRF4, atribuiu efeito suspensivo, suspendendo os efeitos da sentença até o julgamento do mérito recursal. A apelação, com as respectivas contrarrazões, aguarda julgamento pela 4ª Turma do TRF4, tendo sido admitidas como amici curiae a Associação Nacional de Travestis e Transexuais — ANTRA — e a União Nacional dos Estudantes — UNE.

O quadro processual descrito evidencia que a questão central debatida na ação popular — a legitimidade da FURG para instituir cotas para pessoas trans sem lei federal prévia — é precisamente a que o STF respondeu afirmativamente na ADPF 186 e no RE 597.285, ao reconhecer a autonomia universitária como norma habilitadora da atuação das universidades na instituição de políticas afirmativas.

A pendência judicial não afasta essa conclusão — ao contrário, o próprio TRF4, tanto no agravo de instrumento quanto no efeito suspensivo à apelação, sinalizou a legitimidade da medida, sustentando os efeitos da sentença que a havia anulado.

É oportuno considerar, nesse sentido, que aplicando-se os precedentes trazidos, que, tal como prevê o ordenamento pátrio, têm força vinculante, não pode ser outra a decisão final do Poder Judiciário do que aquela que reconhece a legitimidade para as cotas trans, não podendo a inexistência de lei específica ser usada como argumento contra a autonomia universitária, justamente porque, ao menos um deles — a ADPF 186, que inclusive vincula a Administração Pública — é anterior a qualquer lei fixando cotas e seu conteúdo não se restringe às políticas de cotas que deram origem à ação, mas tem como elemento central o reconhecimento da autonomia universitária para fixar cotas com finalidade inclusiva.

A norma da FURG, que cria as cotas trans, inclusive com o mínimo comprometimento das demais possibilidades de ingresso, apresenta-se, assim, adequada e proporcional aos fins colimados pela Constituição Federal e perfeitamente afinada com as premissas trazidas nos precedentes aqui examinados.

7 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou responder ao seguinte problema: os precedentes do STF sobre autonomia universitária e ações afirmativas conferem legitimidade constitucional às cotas para pessoas trans instituídas pela FURG independentemente de lei federal prévia?

A análise desenvolvida permite confirmar a hipótese central. As pessoas trans constituem grupo historicamente excluído do ensino superior, marcado por evasão escolar compulsória, violência sistemática e sub-representação nas universidades — contexto que justifica, à luz do princípio da igualdade material e dos objetivos fundamentais da República, a adoção de medidas afirmativas voltadas a esse grupo. As universidades federais dispõem de autonomia constitucionalmente assegurada pelo art. 207 da CF — norma de eficácia plena que habilita as instituições a editarem atos normativos próprios com força vinculante no ordenamento jurídico, independentemente de regulamentação infraconstitucional.

Os precedentes da ADPF 186 e do RE 597.285 consolidaram o entendimento de que a instituição de políticas afirmativas por universidades públicas prescinde de lei federal prévia. A Resolução CONSUN/FURG nº 11/2022, editada pelo órgão colegiado máximo da instituição e respaldada pelo art. 5º, § 3º, do Decreto nº 7.824/2012, insere-se nesses parâmetros — não representando usurpação da função legislativa, mas exercício legítimo da autonomia universitária. A ação popular em curso não infirma essa conclusão: o próprio TRF4, ao dar

provimento ao agravo de instrumento e ao atribuir efeito suspensivo à sentença de procedência, sinalizou reiteradamente a legitimidade da medida.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ABGLT). **Pesquisa nacional sobre o ambiente educacional no Brasil 2015**: as experiências de adolescentes e jovens lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais em nossos ambientes educacionais. Curitiba: ABGLT, 2016. Disponível em: <https://www.grupodignidade.org.br/wp-content/uploads/2016/03/IAE-Brasil-Web-3-1.pdf>. Acesso em: 8 maio 2026.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). **Sobre a ANTRA: conceitos que trabalhamos**. Brasília: ANTRA, [s.d.]. Disponível em: <https://antrabrasil.org/sobre/>. Acesso em: 8 maio 2026.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). **Nota técnica sobre ações afirmativas para pessoas trans e travestis e o enfrentamento da transfobia no contexto da educação superior**. Brasil: ANTRA, 2024. Disponível em: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2024/09/nota-tecnica-antra-cotas-trans-2024.pdf>. Acesso em: 8 maio 2026.

BENEVIDES, Bruna G. **Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2025**. Brasília: Distrito Drag; ANTRA, 2026. ISBN 978-65-986036-3-2. Disponível em: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2026/01/dossie-antra-2026.pdf>. Acesso em: 8 maio 2026.

BIRNFELD, Carlos André. Os precedentes jurisprudenciais nacionalmente vinculantes do direito brasileiro. In: BEZERRA, Eudes Vitor; TAVARES NETO, José Querino; GRILLE ROSA, Alejandro (Coord.). **Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça I**. Florianópolis: CONPEDI, 2024. p. 187-208. ISBN 978-65-5648-977-3. Disponível em: www.conpedi.org.br. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.785, de 15 de novembro de 2023**. Institui a Política Nacional de Ações Afirmativas. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11785.htm. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — SINAES — e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110861.htm. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos — ProUni. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016.** Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113409.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023.** Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para ampliar o programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114723.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF.** 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. Ação julgada improcedente. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: STF, 26 abr. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 2 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 597.285/RS.** Ementa: Recurso extraordinário. Constitucional. Política de ações afirmativas. Ingresso no ensino superior. Uso de critério étnico-racial. Autoidentificação. Reserva de vaga ou estabelecimento de cotas. Constitucionalidade. Recurso improvido. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: STF, 9 maio 2012. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5455998>. Acesso em: 4 maio 2026.

COSTA, Hamilcar Pereira e. **Ações afirmativas e as pessoas LGBTQIA+: políticas de Estado para acesso e permanência no Ensino Superior**. 2023. 183 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Estácio de Sá, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, 2023. Orientador: Eduardo Manuel Val. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=14364961. Acesso em: 24 abr. 2026.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. (Coleção Sociedade & Política). DOI: 10.7476/9786599036477. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2mvbb/pdf/feres-9786599036477.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2026.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Seminário Internacional As Minorias e o Direito**. Brasília: CJF, 2003. p. 85-123. (Série Cadernos do CEJ, v. 24). Disponível em: <https://pergamum.cjf.jus.br/pergamumweb/vinculos/000004/000004dc.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. Nova York, 1965. Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 8 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. Nova York, 1979. Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 8 abr. 2026.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios**. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 946-961, out./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018205173>. Acesso em: 14 abr. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-3524-2000-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-os-criterios-de-selecao-e-admissao-de-estudantes-da-rede-publica-estadual-de-ensino-em-universidades-publicas-estaduais-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 2 abr. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001**. Institui cota de até 40% para as populações negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-3708-2001-rio-de-janeiro-institui-cota-de-ate>

40-quarenta-por-cento-para-as-populacoes-negra-e-parda-no-acesso-a-universidade-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-a-universidade-estadual-do-norte-fluminense-e-da-outras-providencias. Acesso em: 2 abr. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003**. Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-4151-2003-rio-de-janeiro-institui-nova-disciplina-sobre-o-sistema-de-cotas-para-ingresso-nas-universidades-publicas-estaduais-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 2 abr. 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG). **Resolução CONSUN/FURG nº 11, de 7 de outubro de 2022**. Dispõe sobre alterações nas Resoluções nº 20/2013 e nº 4/2019 — Programa de Ações Afirmativas — PROAAF. Rio Grande: FURG, 2022. Disponível em: <https://conselhos.furg.br/arquivos/resolucao/CONSUN/2022/1122CONSUN.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2026.