

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)
OBSERVATÓRIO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS RACIAIS (OPARÁ)**

NOTA TÉCNICA N° 12/2025

**COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS POR CRITÉRIO DE REMOÇÃO
EM CARTÓRIOS: A PERSPECTIVA DO OBSERVATÓRIO OPARÁ**

RESPONSABILIDADE TÉCNICA

Prof. Dr. Edmilson Santos dos Santos (Opará/Univasf)
Profa. Dra. Ana Luisa Araujo de Oliveira (Opará/Univasf)



Petrolina-PE
27 de agosto de 2025

SOBRE O OBSERVATÓRIO OPARÁ

O Observatório das Políticas Afirmativas Raciais (Observatório Opará) é um grupo de pesquisa e extensão com sede na Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), que busca, por meio de pesquisas baseadas em evidências, influenciar agendas no âmbito do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

Em março de 2024, o Observatório Opará apresentou à sociedade brasileira o relatório intitulado “A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes”, que demonstrou, com evidências robustas, como determinados órgãos da administração pública federal manipularam editais de concursos públicos para impedir a plena eficácia da referida lei.

O impacto desse relatório é evidenciado no Parecer nº 00001/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU, da Advocacia-Geral da União (AGU), que assegura a reparação das vagas não ocupadas por pessoas detentoras do direito, e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7654, que garantiu a continuidade da política de reserva de vagas prevista na Lei nº 12.990/2014. A ADI 7654 configurou-se como uma medida relevante enquanto o tema ainda não havia sido deliberado pelo Congresso Nacional, no âmbito do Projeto de Lei nº 1.958/2021.

As ações do Opará também afetaram a atuação do Ministério Público Federal (MPF), que após denúncia de irregularidade em concurso da Universidade Federal de Sergipe, atuou pela reparação das vagas. Posteriormente, por meio do Subprocurador-Geral da República e Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, Nicolao Dino, foi expedido o Ofício Circular nº 1/2025/PFDC/MPF, orientando as Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão em todo o país a se debruçarem sobre a (não) implementação da Lei nº 12.990/2014.

Atualmente, o Opará tem sido demandado para análises referentes a certames, ora pelo MPF, ora pelo movimento negro, ou ainda por candidaturas negras cerceadas no direito de acesso à reserva de vagas. Esta nota técnica versa, especificamente, sobre a aplicação das cotas raciais em concursos públicos por critério de remoção em cartórios.

Outras análises sobre o tema estão disponíveis no site do Observatório Opará (www.observatorioopara.com.br) e nas redes sociais (@observatorioopara).

***Profa. Dra. Ana Luisa Araujo de Oliveira
Coordenadora do Observatório Opará***



SUMÁRIO

1.	Considerações iniciais	5
2.	Aplicação das Cotas Raciais nos Concursos de Remoção de Serventias Extrajudiciais no Estado do Maranhão	8
2.1.	Contexto	8
2.2.	Fundamentação Jurídica	9
2.3.	Dimensão Histórica e Social.....	11
2.4.	Impactos Políticos e Jurídicos	11
3.	Considerações finais	11
4.	Referências	12

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A discussão sobre a aplicação das cotas raciais nos concursos públicos para cartórios, incluindo tanto o provimento quanto no critério de remoção, insere-se em um processo mais amplo de luta pela efetividade das ações afirmativas no Brasil.

Historicamente, as serventias extrajudiciais foram espaços profundamente elitzados, transmitidos por hereditariedade até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa prática perpetuava privilégios de determinadas famílias, consolidando barreiras de acesso para a população negra, sistematicamente excluída dos mecanismos de ascensão social e do exercício de funções públicas de prestígio. A substituição da herança pelo concurso público, embora tenha representado um avanço importante em termos de imparcialidade e meritocracia, não foi suficiente para romper com os mecanismos de desigualdade racial que estruturam a sociedade brasileira.

A Constituição de 1988, ao incorporar o princípio da igualdade material, inaugurou uma nova ordem jurídico-política que reconhece a necessidade de medidas específicas para corrigir desigualdades históricas. É nesse marco que se insere a Lei nº 12.990/2014, a qual instituiu a reserva de 20% das vagas em concursos públicos federais para candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos). A inclusão de critério racial em política de ação afirmativa foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em decisões paradigmáticas: a) na ADPF 186, em 2012, a Corte validou a adoção de cotas raciais pela Universidade de Brasília; b) na ADC 41, em 2017, reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014; e, c) na ADI 7654, em 2024, prorrogou a vigência da Lei nº 12.990/2014, consolidando as cotas raciais em processo de seleção como política de Estado. Esses precedentes firmaram a compreensão de que as cotas não configuram privilégio, mas expressão da igualdade substantiva exigida pela Constituição.

No âmbito do Estado do Maranhão, à semelhança da legislação federal, foi aprovada a Lei nº 10.404/2015, que reserva 20% das vagas oferecidas em concursos públicos a candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos). A norma é aplicável aos cargos e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Estado. A lei estadual estabelece que a reserva incidirá sempre que houver três ou mais vagas disponíveis e proíbe o fracionamento que inviabilize o cumprimento do percentual legal. Ademais, prevê a participação concomitante dos candidatos cotistas

na ampla concorrência, mecanismos de alternância e proporcionalidade na nomeação, além de sanções em caso de declaração falsa por parte de candidatos. Trata-se, portanto, de uma política afirmativa de caráter vinculante, que reforça a obrigatoriedade da inclusão racial também nos concursos de remoção de serventias extrajudiciais no Maranhão.

Apesar dos avanços na formulação de ações afirmativas, a implementação das cotas raciais no Brasil tem enfrentado sérias dificuldades. Os relatórios da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2021) e do Observatório Opará (2024) evidenciam que a ineficácia da Lei nº 12.990/2014 não resultou apenas de falhas pontuais, mas de um padrão sistemático de resistência institucional que negou direitos a população negra na fase de implementação da política pública. Entre os mecanismos de esvaziamento identificados, destacam-se o fracionamento de cargos por especialidades, que reduz o número de vagas em disputa e inviabiliza a incidência do percentual mínimo; a adoção de sorteios para definir quais especialidades, do mesmo cargo, seriam destinados à reserva, contrariando o espírito da norma; a imposição de notas de corte diferenciadas que funcionam como barreiras artificiais; e a ausência de previsão administrativa e orçamentária para cumprimento da política. Em mais de 70% dos concursos analisados pelo Observatório Opará, registraram-se práticas que comprometeram a eficácia da lei, revelando um quadro de fraudes institucionais e administrativas que transformaram uma conquista normativa em promessa não realizada.

A literatura acadêmica reforça esse diagnóstico. Duarte e Ferreira (2017) já haviam assinalado que as cotas raciais no serviço público federal enfrentavam o dilema entre o discurso e a prática, com forte resistência institucional. Batista e Mastrodi (2020) destacaram que a materialização da Lei nº 12.990/2014 depende de um controle social e judicial efetivo, sob pena de sua diluição. Arruda, Bulhões e Santos (2022) identificaram o racismo institucional como um dos principais obstáculos à efetividade da política, enquanto Ferreira (2022), em estudo sobre a Universidade Federal do ABC (UFABC), demonstrou que a execução administrativa da lei permaneceu frágil e irregular. Essas pesquisas confirmam que a dificuldade não reside na ausência de previsão legal, mas no descumprimento reiterado por parte das próprias instituições responsáveis pela sua aplicação.

No âmbito específico dos cartórios, esse padrão de resistência se repete. Embora o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tenha reconhecido a autonomia dos tribunais estaduais para incluir cotas raciais nos concursos de notas e registros,

decisões recentes têm restringido a aplicação da reserva de vagas apenas à fase de provimento inicial, excluindo a etapa de remoção — como ocorreu no Procedimento de Controle Administrativo (PCA) n.º 0007006-82.2023.2.00.0000.

Tal interpretação restringe a política de cotas a um momento parcial do processo seletivo e desconsidera que a remoção — igualmente realizada por meio de concurso público — constitui a principal via de ascensão às serventias mais rentáveis e socialmente prestigiadas. Nesse sentido, a ausência de reserva de vagas nessa etapa contribui para a reprodução de um sistema de mobilidade desigual, no qual candidatos negros, ainda que aprovados em concursos, tendem a permanecer concentrados nas serventias de menor expressão econômica e simbólica.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer de 2025, chamou atenção para esse aspecto ao afirmar que, mesmo quando profissionais negros superam as barreiras iniciais e ingressam no sistema de justiça, continuam submetidos a vieses implícitos e explícitos nos processos de recrutamento e promoção, o que compromete a diversidade em cargos de destaque.

O argumento de que a autonomia administrativa dos tribunais impediria a adoção de cotas raciais na etapa de remoção não se sustenta diante do princípio da igualdade material e das reiteradas jurisprudências do STF. A experiência brasileira evidencia que, sem ações afirmativas robustas e aplicadas de forma contínua em todas as fases dos processos seletivos, a desigualdade racial tende a se reproduzir. Em 2017, por ocasião do julgamento da ADC 41, o Ministro Luís Roberto Barroso ressaltou que a política de ação afirmativa deveria produzir efeitos ao longo de toda a trajetória funcional do beneficiário da reserva de vagas. Assim, transpor essa experiência para os concursos de cartórios revela-se fundamental para democratizar uma função historicamente elitizada, marcada pela concentração de renda e poder social.

Assim, a defesa das cotas raciais nos cartórios, inclusive na etapa de remoção, deve ser entendida como parte de um esforço mais amplo de combate ao racismo estrutural e de concretização da promessa constitucional de igualdade. Não se trata de criar privilégios, mas de corrigir distorções históricas que impedem a maioria da população brasileira de acessar espaços de poder e prestígio.

As pesquisas do Observatório Opará, os estudos acadêmicos recentes e a jurisprudência consolidada do STF convergem para uma mesma conclusão: sem cotas raciais, a igualdade permanece uma promessa não cumprida.

Ao garantir que negros e negras não apenas ingressem, mas também ascendam em condições equitativas, a política de cotas nos cartórios afirma a democracia racial como projeto constitucional.

Trata-se, portanto, de uma resposta ao desafio histórico de transformar a lei em realidade social, rompendo com práticas que, até hoje, mantêm a estrutura das serventias extrajudiciais como espaços de reprodução de privilégios e exclusões.

2. APLICAÇÃO DAS COTAS RACIAIS NOS CONCURSOS DE REMOÇÃO DE SERVENTIAS EXRAJUDICIAIS NO ESTADO DO MARANHÃO

2.1. Contexto

O Concurso Público – Edital 001/2023, Serviços de Notas e de Registros, abriu 31 vagas a serem preenchidas por candidatos inscritos no critério de Remoção. As candidatas Ana Lucia Lima Santos Sousa (Inscrição n. 343002066) e Vanessa Diniz Mendonça Miranda (inscrição n. 343000836) foram aprovadas em todas as etapas do concurso público de remoção de serventias extrajudiciais do Estado do Maranhão, obtendo desempenho suficiente para nomeação por ações afirmativas. Contudo, foram excluídas, ao final do certame sob o fundamento de inexistência de cotas raciais na etapa de remoção.

A remoção de serventias, conforme dispõe o art. 236, §3º da Constituição Federal e a Lei nº 8.935/1994, realiza-se por meio de concurso público de provas e títulos. A referida lei estabelece que os concursos de remoção devem observar a legislação estadual aplicável, garantindo que o ingresso por concurso preserve todas as hipóteses de remoção previstas em norma.

Art. 18. A legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção.

Parágrafo único. **Aos que ingressaram por concurso**, nos termos do art. 236 da Constituição Federal, ficam preservadas **todas as remoções reguladas por lei estadual** ou do Distrito Federal, homologadas pelo respectivo Tribunal de Justiça, que ocorreram no período anterior à publicação desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.489, de 2017)



Essa estrutura normativa evidencia que a remoção constitui uma etapa formal do processo seletivo, com efeitos diretos sobre a mobilidade e a valorização das serventias extrajudiciais, configurando, portanto, um espaço estratégico para a implementação de políticas afirmativas, como as cotas raciais, visando à promoção da igualdade material e à democratização do acesso a posições historicamente elitizadas.

2.2. Fundamentação Jurídica

A fundamentação jurídica para a implementação de cotas raciais em concursos por critério de remoção de serventias extrajudiciais no Estado do Maranhão considera que a Constituição Federal (CF) de 1988 consagra princípios fundamentais, como a igualdade material, a dignidade da pessoa humana e a vedação à discriminação (arts. 1º, III; 3º, IV; 5º, caput; 37, caput). Ao estabelecer o concurso público como requisito tanto para o ingresso quanto para a remoção nas serventias extrajudiciais, a Constituição rompe com o modelo hereditário que predominava até 1988, no qual essas funções eram transmitidas de pai para filho, e afirma que o acesso deve ser pautado por critérios republicanos, meritocráticos e inclusivos, garantindo, assim, a democratização e a equidade no serviço notarial e registral.

As ações afirmativas configuram dever constitucional. Os precedentes do STF consolidam a base jurisprudencial para a adoção dessas políticas no Brasil. No julgamento da ADPF 186, o Supremo reconheceu a constitucionalidade das cotas com critério racial no ensino superior, reafirmando o caráter reparatório e a promoção da igualdade substantiva dessas medidas. No RE 597.285, o Tribunal reafirmou a legitimidade das políticas afirmativas em processo de seleção para o ensino superior. Por fim, a ADC 41 tratou especificamente das cotas raciais em concursos públicos, reforçando que tais mecanismos não ferem a isonomia formal, mas, ao contrário, promovem a efetividade do princípio da igualdade material. Nesse sentido, o parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR/STF, 05/08/2025) sustenta que restringir as cotas apenas ao provimento inicial compromete a efetividade da Constituição, uma vez que a igualdade só se concretiza quando há possibilidade de ascensão funcional ao longo da carreira.

O concurso de remoção é um concurso público. A tentativa do CNJ de distinguir provimento inicial e remoção, afastando a aplicação das cotas raciais nesta última,



configura uma interpretação restritiva, tecnicista e inconstitucional. Tanto o provimento quanto a remoção constituem concursos públicos de provas e títulos, submetidos ao mesmo regime jurídico, e, portanto, estão sujeitos às ações afirmativas raciais.

Importa considerar, ainda, que o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) impõe ao Estado brasileiro o dever de adotar medidas concretas para combater a desigualdade racial. Especificamente, o art. 39 estabelece o dever de assegurar igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, independentemente da modalidade de contratação.

Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à **promoção da igualdade nas contratações** do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

Ademais, o Brasil é signatário da Convenção Internacional da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), norma com caráter supralegal, que exige a implementação de ações afirmativas voltadas à superação das desigualdades históricas. Além disso, o país promulgou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância por meio do Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022, incorporando-a como emenda constitucional. Com isso, compromete-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” (art. 5º - grifo nosso), incluindo medidas trabalhistas, garantindo tratamento equitativo e promovendo igualdade de oportunidades para todos (art. 6º).

Tais precedentes reforçam que as ações afirmativas devem ser implementadas de maneira ampla, contínua e sistêmica, não se limitando ao ingresso inicial, mas incidindo em todas as etapas do percurso funcional, de modo a assegurar a efetividade do princípio da igualdade material e a concretização da justiça racial nos concursos de remoção em cartórios.

2.3. Dimensão Histórica e Social

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, as serventias extrajudiciais eram transmitidas de forma hereditária, perpetuando desigualdades raciais e sociais. A CF de 1988 buscou democratizar o acesso aos cartórios por meio do concurso público; contudo, caso as cotas raciais não sejam aplicadas também nos concursos de remoção, a exclusão estrutural permanece, limitando o progresso funcional das pessoas negras que atuam nesses espaços.

Nessa perspectiva, negros e negras poderão ingressar nos cargos iniciais, mas permanecerão bloqueados no acesso às serventias mais rentáveis ou estratégicas, preservando as barreiras sociais e econômicas herdadas do antigo regime cartorial. A efetiva promoção da igualdade material exige, portanto, não apenas o ingresso inicial, mas também a possibilidade de ascensão profissional e mobilidade funcional ao longo da carreira.

2.4. Impactos Políticos e Jurídicos

A decisão constante no PCA nº 0007006-82.2023.2.00.000 – Ação Originária (AO) 2916 – terá repercussão nacional e caráter paradigmático, uma vez que definirá a jurisprudência acerca da aplicação das cotas raciais em concursos de remoção.

Caso prevaleça a interpretação restritiva adotada pelo CNJ, consolidar-se-á uma barreira estrutural que mantém privilégios históricos, configurando um cenário que contraria os avanços do Brasil na formulação de políticas de ações afirmativas voltadas ao acesso ao mercado de trabalho.

Por outro lado, se for acolhida a tese defendida pela PGR e reiterada nesta nota técnica, o Supremo Tribunal Federal reafirmará seu compromisso com a promoção da igualdade racial, a reparação histórica e o cumprimento das convenções internacionais de direitos humanos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o Observatório Opará entende que as cotas raciais devem ser aplicadas integralmente aos concursos de remoção de serventias extrajudiciais.



A exclusão de candidatas negras constitui violação à Constituição Federal, a ADC 41, ao Estatuto da Igualdade Racial e a Convenção Internacional da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), ratificada pelo Brasil em 1968 e à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, promulgada pelo Brasil em 2022.

Nesse contexto, entende-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a AO 2916, deve consolidar a hermenêutica constitucional afirmativa, garantindo que as cotas raciais não se limitem ao ingresso inicial, mas se estendam à mobilidade funcional ao longo da carreira, por meio de concursos públicos.

Tal decisão representará um marco de democratização, rompendo definitivamente com a herança excludente do sistema cartorial vigente até 1988.

Solicita-se, assim, o reconhecimento da aplicabilidade das cotas raciais nos concursos de remoção, em consonância com o parecer da Procuradoria-Geral da República, a jurisprudência consolidada do STF e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

4. REFERÊNCIAS

ARRUDA, Dyego de Oliveira; BULHÕES, Lucas Mateus Gonçalves; SANTOS, Caroline Oliveira. A política de cotas raciais em concursos públicos: desafios em face da luta antirracista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 145, p. 91-111, set./dez. 2022. DOI: 10.1590/0101-6628.294.

BATISTA, Waleska Miguel; MASTRODI, Josué. Materialização da ação afirmativa para negros em concursos públicos (Lei n. 12.990/2014). **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2480-2501, 2020. DOI: 10.1590/2179-8966/2019/43825.

BRASIL. Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 23 ago. 2025.

DUARTE, Tainã Alves; FERREIRA, Luciana. Cotas raciais no serviço público federal: do discurso à prática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 2, p. 279-304, abr./jun. 2017. DOI: 10.21874/rsp.v68i2.2127.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Ações afirmativas no serviço público federal**: avaliação da implementação da Lei nº 12.990/2014. Brasília: ENAP, 2021.

FERREIRA, Luciana. Ações afirmativas no serviço público: a eficácia da Lei nº 12.990/2014 na Universidade Federal do ABC (UFABC). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 73, n. 3, p. 599-630, jul./set. 2022. DOI: 10.21874/rsp.v73i3.5862.

FRANCIS, Andrew M.; TANNURI-PIANTO, Maria. Using Brazil's racial continuum to examine the short-term effects of affirmative action in higher education. **Journal of Human Resources**, v. 47, n. 3, p. 754-784, 2012. DOI: 10.1353/jhr.2012.0020.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2019**. Brasília: MEC/INEP, 2020.

OLIVEIRA, Ana Luisa Araujo de; SANTOS, Alisson Gomes dos; SANTOS, Edmilson Santos dos. **A implementação da Lei nº 12.990/2014**: um cenário devastador de fraudes. Petrolina: Opará, 2023.

QUEIROZ, Marcos Vinícius; SANTOS, Sales Augusto. **Ações afirmativas e desempenho acadêmico**: evidências em universidades federais brasileiras. Revista Brasileira de Educação, v. 26, e260072, 2021. DOI: 10.1590/S1413-24782021260072.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **ADPF 186**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26 abr. 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **ADC 41**, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 08 jun. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **ADI 7654**, Rel. Min. Cármel Lúcia, j. 01 ago. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>