

VOTO VISTA

À Presidência do Egrégio Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Excelentíssimos Conselheiros,
Excelentíssimas Conselheiras.

Referência: Voto – Processo SEI nº 2023/0005592

Trata-se de pedido formulado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária– INCRA, por meio do Ofício nº 27543/2025/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, no qual se solicita a renovação da cessão da Excelentíssima Defensora Pública Dra. **Maíra Coraci Diniz** para o exercício da função de Diretora de Obtenção de Terras, pelo prazo de dois anos.

I.

Relatório e problemática

A interessada encontra-se em cessão desde abril de 2023, tendo atuado inicialmente como Diretora da Câmara de Conciliação Agrária e, desde outubro de 2024, na atual função, circunstância confirmada pela certidão expedida pelo Departamento de Recursos Humanos - DRH, que atesta a regularidade do afastamento.

A análise do pleito demanda consideração dos artigos 150 e 154 da Lei Complementar Estadual nº 988/2006.

O inciso III, do artigo 150, prevê a possibilidade de afastamento para exercício de cargo ou função com atribuições que guardem afinidade com as da Defensoria Pública, em órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional.

Não há dúvida de que a atuação da Defensora Pública junto ao INCRA se enquadra nessa hipótese, pois envolve a mediação de conflitos coletivos, a promoção de direitos sociais e a regularização fundiária, áreas que dialogam diretamente com a missão constitucional da Defensoria Pública.

O artigo 154, por sua vez, traz uma baliza para os afastamentos de dois anos a cada período de oito anos para esta hipótese de afastamento, a contar da data de sua confirmação na carreira.

Consoante certidão, a Defensora Pública foi confirmada na carreira em 13/05/2010 e afastou-se em abril de 2023, situação que perdura até o presente momento.

A problemática que se apresenta é no sentido da admissibilidade da continuidade de seu afastamento, assim

como sua extensão.

II.

Quatro caminhos que se encontram no sentido da prorrogação da cessão da Defensora Pública para a continuidade do desempenho de suas atividades junto ao INCRA

A –

Orientação por uma corrente cumulativa

A Excelentíssima Conselheira Relatora Fernanda Capitanio Macagnani Soldi, no que tange à limitação temporal, apresentou entendimento na direção de que, a partir da confirmação na carreira pela Defensora Pública postulante, o período de dois anos de afastamento estaria abarcado no lapso de oito anos iniciado em maio de 2018 (inclina-se, portanto, para uma corrente intercalar).

Com a devida vênia ao entendimento da Exm^a Relatoria, apresento divergência para fundar uma outra corrente, que passo a designar como cumulativa.

Explico: nesta interpretação, a cada período de oito anos, surge a possibilidade jurídica de afastamento do cargo, nos termos do inc. III, do art. 150, da Lei Orgânica estadual, por dois anos.

Nessa senda, a Defensora Pública postulante teria o direito de dois períodos de afastamento por dois anos – o primeiro iniciado a partir de sua confirmação (13/05/2010); o segundo disparado a partir de 13/05/2018, quando completados os primeiros oito anos após a confirmação.

Nesse sentido, afastada pelo primeiro biênio, teria pleno direito de se afastar por mais um biênio.

A interpretação cumulativa do artigo 154 da Lei Complementar Estadual nº 988/2006 apresenta-se como a mais coerente sob os prismas literal, sistemático e teleológico.

O dispositivo estabelece que o afastamento “não poderá ultrapassar dois anos em cada período de oito anos”, o que revela a intenção do legislador de permitir o afastamento por tempo limitado, mas renovável, a cada novo ciclo de oito anos contados da confirmação na carreira.

A norma não restringe o afastamento a um único lapso temporal nem impõe que o período de dois anos esteja contido em um bloco fixo de oito anos. Se essa fosse a intenção, o legislador teria empregado expressões restritivas, como “uma única vez” ou “dentro de um mesmo período”.

A redação adotada, ao revés, indica que o direito ao afastamento se renova periodicamente, sendo cada intervalo de oito anos correspondente à aquisição da autorização de afastamento bienal – daí a preferência, por este Conselheiro, por uma corrente cumulativa ou de acumulação de períodos.

Pelo viés finalístico da norma, o limite temporal visa a evitar afastamentos prolongados e a garantir a continuidade do serviço público da Defensoria Pública, sem impedir que o/a membro/a participe, em ciclos distintos, de experiências que contribuam para o aprimoramento institucional em órgãos, instituições e poderes outros – reunidos, contudo, sob a unicidade nacional.

A corrente cumulativa preserva o equilíbrio entre o interesse público primário e o desenvolvimento profissional, permitindo que, decorrido o prazo de oito anos, o/a defensor/a público/a possa adquirir a autorização de afastamento bienal para exercer função em órgão ou entidade cujas atribuições guardem afinidade com as da Defensoria Pública. Assim, a norma cumpre seu papel de assegurar a alternância e a razoabilidade dos afastamentos, sem transformá-los em privilégios ilimitados ou desconectados com o interesse público.

A coerência desse entendimento é reforçada pela comparação com outros regimes jurídicos de servidores públicos e membros de carreiras típicas de Estado, em que os afastamentos para funções correlatas são calculados por ciclos sucessivos, e não de forma estanque. A analogia com esses modelos demonstra que o afastamento é uma prerrogativa periódica, condicionada ao decurso do tempo e à manutenção do vínculo com a carreira. A corrente cumulativa, portanto, harmoniza-se com o princípio da continuidade do serviço público, em sentido amplo, e com a lógica administrativa que rege as cessões e afastamentos temporários.

Além disso, a interpretação cumulativa resguarda a segurança jurídica e a isonomia. A alternativa intercalar, que vincula o início do novo período ao término do anterior afastamento, por outro lado, introduz incertezas e desigualdades entre os/as defensores/as públicos/as, tornando a aplicação prática da norma mais complexa e sujeita a distorções. A previsibilidade e a estabilidade das regras, como cediço, são valores indispensáveis à gestão pessoal e à confiança dos membros da carreira na coerência das decisões institucionais.

Por fim, a corrente cumulativa realiza a finalidade constitucional da Defensoria Pública ao favorecer a cooperação interinstitucional e o fortalecimento de políticas públicas de relevante interesse social.

A atuação junto ao INCRA, em áreas como mediação de conflitos agrários e regularização fundiária, exemplifica de forma inequívoca essa afinidade funcional. Uma interpretação restritiva enfraqueceria essa colaboração e contrariaria o princípio da eficiência administrativa e o interesse público primário, uma vez que afastaria profissional experiente de função que promove direitos fundamentais e políticas sociais.

Desta feita, a leitura cumulativa é a que melhor concilia a letra da lei (texto) com sua razão de ser (finalidade), preservando o equilíbrio entre limitação temporal, valorização funcional e serviço ao interesse público (razoabilidade).

B –

Possibilidade de prorrogação após o exaurimento do biênio (juízo de conveniência e oportunidade, baseado no interesse público)

Em complemento, também comprehendo que o exaurimento do biênio de afastamento não impede a sua prorrogação, que passa, porém, a se situar numa análise de conveniência e oportunidade do Conselho Superior da Defensoria Pública. E esse é o entendimento consolidado no âmbito desse colegiado, de modo a constituir expectativas legítimas que não devem ser desafiadas por mudanças contraditórias e surpreendentes de postura da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, especialmente deste Eg. Colegiado.

A interpretação mais razoável do artigo 154 da Lei Complementar Estadual nº 988/2006 é a de que o prazo

de dois anos constitui uma diretriz decisional do Conselho Superior e não um impedimento absoluto à prorrogação, desafiando uma desoneração do dever de justificação com esteio no interesse público e nos demais princípios constitucionais da Administração Pública. O verbo “não poderá ultrapassar” deve ser lido dentro do contexto da gestão administrativa, no qual cabe ao Conselho Superior ponderar a necessidade institucional, a relevância do cargo exercido e os benefícios à coletividade.

A possibilidade de prorrogação está em consonância com o princípio da autotutela administrativa, segundo o qual a Administração Pública detém competência para revisar e ajustar seus próprios atos, inclusive de afastamento, de modo a adequá-los às circunstâncias fáticas e às finalidades públicas envolvidas.

Mais que isso, decorre da autonomia funcional, administrativa e orçamentária da Defensoria Pública (Constituição da República, art. 134, § 2º), especialmente no investimento de seu recurso mais precioso, que são as Defensoras e os Defensores Públicos, seja na sua própria política pública, seja no auxílio e na influência das políticas públicas que se relacionam com o acesso à justiça.

O Conselho Superior, como órgão de deliberação máxima da Defensoria Pública do estado de São Paulo, possui atribuição para avaliar se a manutenção do afastamento atende aos interesses da Instituição e da sociedade, especialmente quando o exercício do cargo em outro órgão, como o INCRA, produz resultados relevantes e socialmente significativos.

A prorrogação também se justifica pelo princípio da continuidade do serviço público, tomado em seu sentido amplo, ou mesmo ótimo. Quando o/a defensor ou defensora cedido/a desempenha função estratégica, cuja substituição imediata implicaria prejuízo à execução de políticas públicas, a prorrogação do afastamento torna-se instrumento de racionalidade e eficiência. É irrazoável obrigar o retorno automático ao cargo de origem se a cessão, devidamente acompanhada e fiscalizada, continua a servir ao interesse público primário, compartilhado com a Defensoria Pública, que é o atendimento aos direitos fundamentais da população vulnerável – nesse sentido, é necessário perspectivar a instituição pela lente cooperação federativa e interinstitucional, voltada ao atendimento dos objetivos republicanos (Constituição da República, art. 3º).

Outro fundamento relevante está na prática institucional consolidada, que se transmuda em fonte de legítimas expectativas e de impedimento de comportamentos contraditórios. O Conselho Superior da Defensoria Pública tem historicamente admitido a prorrogação de cessões de seus/suas profissionais após o término do biênio, com base em critérios de conveniência e oportunidade informados pelo interesse público. Esse entendimento consuetudinário reflete a evolução interpretativa da norma em perspectiva, adaptando-a às realidades concretas da Defensoria Pública como Administração Pública e de sua atuação- fim de proteção e promoção de direitos humanos e fundamentais.

A manutenção dessa linha decisória preserva a coerência das deliberações e evita rupturas interpretativas que comprometam a segurança jurídica. Além disso, a teleologia da norma não é punitiva nem voltada à limitação arbitrária da atuação institucional. A restrição temporal tem por objetivo evitar o afastamento indefinido e assegurar que o/a Defensor/a Público/a mantenha vínculo efetivo com sua carreira e instituição, sem soluções de continuidade. Quando o afastamento se mantém vinculado a atividades compatíveis com a missão constitucional da Defensoria Pública, e há benefício direto à sociedade, sobretudo ao público

vulnerabilizado, a prorrogação constitui não uma exceção injustificada, mas um ato de prudência e de otimização administrativas.

Por fim, a tese da prorrogação compatibiliza-se com o princípio da razoabilidade. A interpretação rígida, que impede qualquer extensão, mesmo diante de comprovado interesse público, conduziria a soluções desproporcionais e contrárias ao espírito legislativo. Já a leitura que admite prorrogação mediante decisão motivada do Conselho Superior reconhece a autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública e valoriza o controle institucional, sem abrir espaço para arbitrariedades.

Em suma: a possibilidade de prorrogação do afastamento, após o término do biênio, representa um exercício legítimo da discricionariedade administrativa, adstrita à desoneração do dever de justificação, fundado em precedentes internos, na finalidade pública da norma e nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e, especialmente, a Defensoria Pública.

Trata-se de medida excepcional, mas plenamente válida quando demonstrada a pertinência funcional, a relevância social da atuação e o interesse institucional da Defensoria Pública. Cuida-se, por fim, de prática consolidada por este Eg. Colegiado em outros precedentes, a exemplo do afastamento continuado da servidora Melina Machado Miranda, antes da revogação da limitação temporal pela Lei Complementar n. 1.434, de 2025.

Outro precedente digno de menção é aquele que envolveu o Defensor Público Renato de Vitto (CSDP 207/14). No campo da legalidade, foi exaltado que ele possuía atribuições compatíveis com a missão institucional da Defensoria Pública, mas, para além disso, que o cargo ocupado trazia grande impacto à política pública penitenciária (já que diretamente ligado à sua qualificação e execução) a ao atendimento à população mais vulnerável. Por isso, seu afastamento foi equiparado, à época, ao do inciso II, do art. 154 da Lei Complementar n. 988, de 2006.

Insta salientar, por derradeiro, que esse entendimento já se encontra consolidado no próprio caso da Defensora Pública Maíra Coraci Diniz, visto que o período de dois anos já foi superado. A reversão do entendimento consolidado no Conselho Superior, seja no seu caso, seja nos precedentes anteriores, pode configurar uma violação de uma expectativa legítima incutida na Defensora Pública e uma inadimplência dos deveres de boa-fé e lealdade, também aplicáveis no Direito Administrativo – *ne venire contra factum proprium* – e diretamente a este Conselho Superior como decisor.

C –

Reflexos da alteração da Lei Complementar n. 988, de 2006, pela Lei Complementar n. 1.434, de 2025: análise à luz do princípio da isonomia

Por fim, há de tomar em consideração a modificação implementada pela Lei Complementar n. 1.434, de 2025, que alterou o art. 154, da Lei Complementar n. 988, de 2006.

A lei alteradora incluiu o assessoramento junto aos Tribunais Superiores no rol das hipóteses não sujeitas à limitação temporal de dois anos de afastamento, equiparando-o ao exercício de mandato eletivo, ao desempenho de cargo de Ministro de Estado ou de Secretário de Estado, ao exercício de mandato em

entidade de classe de Defensores Pùblicos e à concorrência a mandato eletivo.

Entretanto, manteve restrição aos afastamentos para exercício de cargos, empregos ou funções em órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional, ainda que guardem afinidade com as atribuições da Defensoria Pública.

Tal diferenciação normativa suscita questionamentos à luz do princípio constitucional da isonomia (artigo 5º, caput, da Constituição Federal), segundo o qual todos são iguais perante a lei, sendo vedado ao legislador estabelecer distinções arbitrárias ou carentes de fundamento razoável. Como entendimento predominante, a igualdade jurídica não impede diferenciações, mas exige que estas se apoiem em critério lógico, objetivo e compatível com os valores constitucionais.

No caso em apreço, a distinção estabelecida não parece encontrar discriminem razoável. Tanto o afastamento para assessoramento em Tribunais Superiores quanto o afastamento para exercício de função em órgão da administração pública direta ou autárquica implicam relevante contribuição institucional, guardando afinidade com as atribuições constitucionais da Defensoria Pública, sobretudo no campo da promoção dos direitos humanos, do acesso à justiça e da defesa dos vulneráveis. Em ambos os casos, a presença de Defensor Público em funções estratégicas reforça a projeção institucional e a cooperação federativa, sem que se possa justificar de modo consistente o privilégio temporal concedido a uma hipótese em detrimento da outra.

Fugindo de qualquer apontamento de pessoalidade (tomada em consideração dos/as profissionais que atualmente desempenham respectivamente, funções, nesses dois campos de atividade), a manutenção de tratamento mais restritivo à atuação em órgãos da administração pública, em comparação ao assessoramento em Tribunais Superiores, implica hierarquização arbitrária de funções igualmente relevantes. De um lado, presume-se que o assessoramento judicial teria maior afinidade com as atribuições da Defensoria, mas, de outro, desconsidera-se que a atuação em órgãos executivos voltados a políticas sociais — como é o caso do INCRA — guarda pertinência direta com a missão constitucional da instituição, notadamente na tutela coletiva e na mediação de conflitos fundiários.

O resultado prático é que Defensores/as Pùblicos/as cedidos/as a funções administrativas de grande relevância social ficam sujeitos a severa limitação temporal, ao passo que Defensores/as lotados/as em funções de assessoramento em Tribunais Superiores podem se manter afastados por período indeterminado, sem restrição temporal. Essa assimetria normativa, sem critério razoável e justificado que a legitime, configura verdadeira ofensa ao princípio da isonomia.

D –

Valorização da carreira de Defensores/as Pùblicos/as como diretriz para a não-inibição de projetos institucionais que guardam íntima relação com a Defensoria Pública.

O relatório apresentado pela Defensora Pública Maíra Coraci Diniz, referente ao período de maio de 2024 a maio de 2025, evidencia a amplitude e a relevância das atividades desempenhadas no exercício da função de Diretora de Obtenção de Terras do INCRA.

A Diretoria sob sua coordenação é responsável por estabelecer critérios, normas e diretrizes para aquisição, desapropriação e incorporação de terras ao patrimônio da União, bem como por coordenar a criação e o reconhecimento de projetos de assentamento em diferentes esferas federativas, incluindo territórios quilombolas e outras modalidades previstas em lei. No período relatado, a gestão conduziu processos de grande impacto nacional, como a elaboração de sete decretos de desapropriação por interesse social em propriedades localizadas em Minas Gerais, Goiás, Pará, Paraná e Rio Grande do Sul, o que demonstra a efetividade da atuação no cumprimento da política de reforma agrária.

Além disso, foram elaboradas seis normativas internas que disciplinam modalidades inovadoras de obtenção de terras, tais como adjudicação, compensação de bancos e empresas públicas e destinação de terras públicas, além da revisão de instruções relativas à desapropriação, já aprovadas em parte pelo Conselho Diretor do INCRA.

Outro ponto de destaque foi a implementação de um novo sistema de seleção e inclusão de famílias no Programa Nacional de Reforma Agrária, desenvolvido em parceria com o Serpro, o que contribui para maior transparência, celeridade e segurança nos processos de assentamento. Também se ressalta a atuação da Diretoria no suporte às Superintendências Regionais, garantindo uniformidade técnica e metodológica em todo o território nacional.

O relatório ainda demonstra a conclusão de processos de obtenção de áreas capazes de viabilizar mais de 17 mil novos lotes de reforma agrária, resultado que, além de representar um avanço significativo na execução da política pública, projeta a Defensoria Pública como instituição parceira em iniciativas voltadas à promoção de direitos sociais e à redução das desigualdades no campo.

A análise do conjunto das ações evidencia que o afastamento da Defensora Pública não se traduziu em benefício individual, mas sim em relevante colaboração profissional com políticas públicas de interesse coletivo. O desempenho relatado reforça o vínculo entre as atribuições do cargo exercido e a missão institucional da Defensoria Pública, notadamente na promoção dos direitos humanos, na mediação de conflitos agrários e na defesa de comunidades vulneráveis. Assim, o relatório aponta de forma clara que a atuação da Defensora no INCRA contribuiu para resultados expressivos e de repercussão social, servindo de fundamento consistente para eventual decisão favorável à prorrogação de sua cessão.

Portanto, a modificação legislativa, ao privilegiar uma hipótese de afastamento e restringir outra de igual relevância e afinidade institucional, incorre em discriminação injustificada. Além disso, caminha para uma direção contrária a um compromisso de valorização da carreira de Defensores/as Públcos/as, que, diante da excelência do trabalho que desempenham, ganham repercussão extra-institucional, levando a imagem da Defensoria Pública para um outro patamar de reconhecimento.

A valorização da carreira não se resume ao aspecto remuneratório ou de condições de trabalho. Tais dimensões são fundantes, pressupostas e condições sine qua non. Para além delas, a valorização simbólica e semiótica também é importante. Reconhecer o interesse público em sentido amplo e o interesse institucional (interesse público em sentido estrito) para a continuidade de um trabalho exemplar de uma Defensora Pública no âmbito da política pública nacional é também colorir a importância da carreira e da instituição.

III.

Dispositivo

Diante de todo o exposto, **Voto pela renovação da cessão da Defensora Pública Dra. Maíra Coraci Diniz ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA deve ser deferida, pelo prazo de dois anos, a partir de abril de 2025.**

É o voto, o qual submeto ao crivo do Eg. Colegiado.

ALLAN RAMALHO FERREIRA

Conselheiro em Vista

Representante do Nível III (Biênio 2024-2026)



Documento assinado eletronicamente por **Allan Ramalho Ferreira, Defensor Público Conselheiro**, em 17/10/2025, às 13:33, conforme art. 4º, da Lei 14.063/2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.defensoria.sp.def.br/sei/autenticidade_documento informando o código verificador **1568543** e o código CRC **82B465B0**.

Rua Boa Vista, 200 1º andar - Bairro Centro - CEP 01014-000 - São Paulo - SP - www.defensoria.sp.def.br

2023/0005592

RELT CSDP – 1568543v2