



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Consultoria Jurídica

PROCESSO Nº3955/2017-TC (processo digitalizado)

INTERESSADO:Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte.

ASSUNTO:Consulta

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA EM CARÁTER ABSTRATO SOBRE INTERPRETAÇÃO DE NORMA JURÍDICA POR AUTORIDADE LEGITIMADA PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. CÔMPUTO DA REMUNERAÇÃO DE JUÍZES LEIGOS COMO DESPESA COM PESSOAL PARA FINS DE OBSERVÂNCIA DO LIMITE DISPOSTO NO ART. 18 DA LC 101/2000. CONSULTA ANTERIORMENTE RESPONDIDA (PROCESSO Nº 9897/2015-TC). ARTS. 320 E 321 DO REGIMENTO INTERNO. POSSIBILIDADE DE ENVIO DA RESPOSTA ANTERIOR OU, ALTERNATIVAMENTE, ANÁLISE DOS NOVOS FUNDAMENTOS A TÍTULO DE REVISÃO. DECISÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA EM SEDE DO PCA Nº 0002052-71.2015.2.00.0000, COM ENTENDIMENTO DISTINTO AO PROFERIDO POR ESTE TRIBUNAL DE CONTAS. INTERPRETAÇÃO IGUALMENTE RAZOÁVEL FUNDADA EM ARGUMENTOS JURIDICAMENTE SUSTENTÁVEIS. UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO COMO MEDIDA DE SEGURANÇA JURÍDICA. PARECER PELA REVISÃO DO ENTENDIMENTO ANTERIOR.

Parecer nº 90/2017 – CJ/TC

I.Relatório

1. Trata-se de consulta formulada pela Presidência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte por intermédio da qual se indaga o seguinte questionamento:





- 1) **A remuneração dos juízes leigos, prestadores de serviços auxiliares do Poder Judiciário, deve ser considerada como despesa com pessoal e incluída para fins de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal?**
2. Devidamente autuados sob o número 003955/2017-TC, os autos foram encaminhados pela Presidência deste Tribunal de Contas para esta Consultoria Jurídica para fins de análise e respectiva emissão de parecer sobre a matéria.
3. É o que importa relatar. Passa-se a opinar.

II. Fundamentação

II.1 Dos requisitos de admissibilidade

4. Enquanto órgãos técnicos de controle externo que auxiliam o Poder Legislativo no tocante à fiscalização da Gestão Pública, aos Tribunais de Contas é atribuída competência constitucional para supervisionar o gasto público e, inclusive, se for o caso, apreciar a economicidade de determinada despesa¹.
5. Além da função fiscalizadora que lhes é outorgada, aos Tribunais de Contas é delegada outra, também bastante importante, que é a função pedagógica², aquela por intermédio da qual se contribui para o aperfeiçoamento da Gestão Pública, condizente com o princípio da eficiência administrativa.

¹ Essa interpretação é decorrente da análise do art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Sobre o controle da economicidade do gasto público assenta BUGARIN que “*Economicidade*, então, parece conduzir a ideia-chave da busca permanente pelos agentes públicos delegados do complexo e diverso corpo social, da melhor alocação possível dos escassos recursos públicos disponíveis para a solução, ou pelo menos, mitigação, dos gravíssimos problemas sociais existentes no lamentável, vergonhoso e humilhante quadro de desigualdade que caracteriza o espaço socioeconômico nacional.” BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Editora Fórum. 2ª edição. Belo Horizonte/MG: 2011, pp. 115-116.

² Sobre a função pedagógica dos Tribunais de Contas, observa DECOMAIN que “Cabe aos Tribunais ou Conselhos de Contas responder a consultas sobre toda e qualquer matéria que, em tese, possa vir a ser objeto de sua apreciação, no exercício de suas demais funções. Em virtude disso, não há disparate em concluir que





6. A legislação que delimita o funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte³ inclusive o autoriza a esclarecer dúvidas dos jurisdicionados **em relação à interpretação de lei ou regulamento em matéria abrangida pelo controle externo**, ocasião em que **decidirá sobre as consultas que lhe forem formuladas para interpretação das disposições legais e regulamentares relativas ao controle externo**⁴.

7. O protagonismo do Tribunal de Contas em relação às consultas, além de ser oriundo do seu caráter pedagógico, objetiva proporcionar transparência e segurança jurídica⁵ para os administrados e é exatamente por isso que as decisões correlatas a este assunto possuem caráter normativo⁶.

praticamente todos os assuntos inerentes à Administração Pública de um modo geral, excluídos aqueles inseridos nas competências privativas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário ou do Ministério Público, podem ser objeto de resposta a consulta por parte dos Tribunais ou Conselhos de Contas. Na medida em que lhes incumbe a apreciação de toda a gestão pública, tanto na perspectiva da observância dos princípios constitucionais e legais que a norteiam, quanto no sentido da sua economicidade e eficiência, e da preservação do Erário público, tem-se que todo assunto relacionado à gestão da coisa pública pode ser objeto de análise por parte dos Tribunais ou Conselhos de Contas, em face de consultas que lhes sejam dirigidas.” DECOMAIN, Paulo Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. Editora Dialética. São Paulo/SP: 2006, p. 149.

³ Lei Complementar Estadual nº 464/2012, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

⁴ É o que normatiza o art. 1º, inciso XIII da LCE 464/2012, *in verbis*: “Art. 1º O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...] XIII – solucionar consulta formulada por órgão ou entidade sujeita à sua jurisdição sobre a interpretação de lei ou regulamento abrangida pelo controle externo, tendo a decisão caráter normativo, como prejulgamento da tese e não do fato ou caso concreto.” Aquela incumbência é reiterada nos termos do art. 102 daquele diploma legal: “Art. 102. O Tribunal decidirá sobre as consultas que lhe forem formuladas para interpretação das disposições legais e regulamentares relativas ao controle externo.”

⁵ Sobre o princípio da segurança jurídica anota CARVALHO FILHO que “o desenvolvimento do princípio em tela denota que a *confiança* traduz um dos fatores mais relevantes de um regime democrático [...] O que se pretende é que o cidadão não seja surpreendido ou agravado pela mudança inesperada de comportamento da Administração, sem o mínimo respeito às situações formadas e consolidadas no passado, ainda que não se tenham convertido em direitos adquiridos.” CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Editora Atlas. 30ª edição. São Paulo/SP: 2016, p. 40.

⁶ Conforme o art. 316 do regimento interno desta Corte (Resolução nº 009/2012-TCE/RN): “Art. 316. O Tribunal decidirá sobre as consultas que lhe forem formuladas para interpretação das disposições legais e regulamentares relativas ao controle externo. Parágrafo único. A decisão, uma vez publicada no Diário Oficial Eletrônico, tem eficácia normativa para os sujeitos à jurisdição do Tribunal.”





- 8.** É nesse cenário que deve o gestor evidenciar o contexto pelo qual eventualmente encontre óbice para exercer o seu múnus público.
- 9.** Contudo, para submeter uma consulta a esta Corte de Contas, demonstra a legislação de regência que é necessário que o consulente preencha alguns requisitos básicos de admissibilidade como, por exemplo, comprovar legitimidade, obedecer a uma forma previamente delimitada⁷ e, além disso, a consulta deve ser apresentada com clareza, objetividade e em forma de quesitos⁸.
- 10.** Feitos esses esclarecimentos iniciais sobre a forma pela qual as consultas devem ser apresentadas, voltemo-nos ao processo em análise. Preliminarmente sobre os requisitos formais para, se for o caso, logo após, se analisar o mérito.
- 11.** No que diz respeito à forma pela qual se apresentou a consulta em tela, se percebe que a mesma além de ter sido redigida com clareza e objetividade, foi apresentada em forma de quesito.
- 12.** Por outro lado, sobre a legitimidade para a apresentação da consulta, trata-se de fato público e notório que o Exmo. Sr. Desembargador Expedito Ferreira, este subscritor, exerce a presidência daquela Corte.
- 13.** Ademais, está suficientemente identificado o ato normativo sobre o qual recai a dúvida interpretativa, o que permite a análise da consulta em apreço pela legislação de regência.

⁷ Identificação da norma que eventualmente apresente controvérsia em sua interpretação; e, b) submissão em caráter abstrato e não em caso concreto.

⁸ Segundo o art. 103 da LCE464/2012 “Podem formular consultas: I – Os Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios; II – Os Secretários de Estado e de Municípios ou autoridades de nível hierárquico equivalente; e, III – os dirigentes de entidades da administração indireta do Estado e dos Municípios. Parágrafo único. A consulta deve ser redigida com clareza e objetividade, em forma de quesitos.”





14. Preenchidos, portanto, os requisitos de admissibilidade, deve ser conhecida a consulta.

II.2 Do objeto da Consulta e subsistência de pronunciamento anterior do TCE/RN

15. Como já destacado, a consulta em análise recai sobre o juiz leigo e a sua correlação com a despesa pública com pessoal na perspectiva de pronunciamento por parte deste Tribunal se o dispêndio com a remuneração dos juízes leigos se enquadram no conceito de despesa pública com pessoal, para fins de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

16. O objeto da consulta não é tema inédito no âmbito desta Corte de Contas, que se pronunciou sobre a matéria, também em sede de consulta – de registro cronológico nº 9897/2015-TC. Em sua deliberação, o Pleno desta Corte de Contas, por unanimidade, acolheu o voto do Relator, para emitir a seguinte resposta:

EMENTA: CONSULTA. QUESTÃO INTERPRETATIVA. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA. FLEXIBILIZAÇÃO DO ENUNCIADO DA SÚMULA N. 16. DO TCE-RN. CONHECIMENTO. JUÍZES LEIGOS. AUXILIARES DA JUSTIÇA. AGENTE PÚBLICO. REMUNERAÇÃO. DESPESA COM PESSOAL. SUJEIÇÃO AOS LIMITES DISPOSTOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em consonância com os pareceres da CONJUR e do MPC, acolhendo integralmente o voto do Conselheiro Relator, julgar pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta ao consulente no sentido de que **a remuneração dos Juízes Leigos, exercentes de função pública e prestadores de serviços auxiliares do Poder Judiciário, deve ser considerada como despesa com pessoal e incluída para fins de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.**

(Processo nº 9897/2015-TC. Relatoria do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes. Data da Sessão: 08/12/2015).





17. Diante disso, importa considerar o que dispõe o art. 320 do Regimento Interno deste Tribunal, segundo o qual:

Art. 320. O Presidente, quando verificar que o tema a que se refere a consulta já foi objeto de decisão, poderá remeter cópia do julgado anterior ao consulente.

18. Ao que se extrai, conforme tal dispositivo, subsiste a faculdade do Conselheiro Presidente desta Corte, Relator natural da consulta, de apenas remeter cópia do julgado anterior ao consulente⁹, notadamente se o entendimento aplicado pelo Tribunal de Contas mantiver em sintonia com a legislação aplicável e a interpretação conferida pelos demais tribunais.

19. Não obstante, ao que se verifica dos termos da presente consulta, é possível vislumbrar a revisão do entendimento anterior à vista da decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos do Procedimento de Controle Administrativo nº 0002052-71.2015.2.00.0000, cujo resultado do julgamento somente foi disponibilizado em março de 2016, portanto, após a decisão proferida por este Pleno, nos autos da Consulta nº 9897/2015-TC.

20. Nesses termos, vislumbra-se a possibilidade de aplicação do disposto no art. 321 do Regimento Interno, segundo o qual:

Art. 321. É lícito ao Tribunal, a qualquer tempo, por iniciativa de Conselheiro ou do Ministério Público junto ao Tribunal, rever a interpretação adotada na solução de consulta, especialmente se justificada pela ocorrência de norma conflitante com o parecer ou **pela superveniência de interpretação divergente de outro Tribunal de Contas ou de Tribunal do Poder Judiciário.** (Grifo acrescido).

⁹Art. 320. O Presidente, quando verificar que o tema a que se refere a consulta já foi objeto de decisão, poderá remeter cópia do julgado anterior ao consulente.





21. Embora o dispositivo reporte-se à iniciativa de Conselheiro ou do Ministério Público junto ao Tribunal, entende-se possível a provocação externa da revisão de entendimento manifestado em consulta, principalmente em se tratando de consulente com legitimidade legal para formular consulta, como é o presente caso.

22. Ora, como já referido, no caso de consulta repetida, o art. 320 do RI apenas faculta (“poderá”) ao Presidente encaminhar a resposta já emitida. A outra alternativa, portanto, é conhecer dela e reapreciar o mérito de um tema não inédito, com nítida natureza revisional.

23. Assim, nesta perspectiva, passamos à análise do mérito.

II.3 – Da análise do mérito

24. Enquanto norma delimitadora de atuação do Estado¹⁰, a Constituição Federal outorga aos Tribunais de Justiça autonomia administrativa, o que quer dizer, em outras palavras, que os mesmos podem se organizar da maneira conforme lhes for conveniente¹¹.

¹⁰ A Constituição Federal representa a escolha política por intermédio do qual se moldura as relações do Estado e lhe são atribuídas competências de organização. Sobre a sua importância eis o que leciona HESSE: “a Constituição estabelece princípios fundamentais do ordenamento jurídico, e não só da vida estatal em sentido estrito. Positiva princípios e critérios para estabelecer e aplicar as normas do ordenamento. Ordena todas as esferas de vida essenciais à convivência, precisamente porque ditas esferas são consubstanciais à vida do conjunto e se encontram indissolúvelmente conectadas com a ordem política. Nesse sentido também são ordenados na Constituição os fundamentos de esferas vitais que nada têm a ver, de forma direta, com a formação de unidade política e ação estatal, como é o caso dos fundamentos do ordenamento jurídico civil: matrimônio, família, propriedade, herança, fundamentos do Direito Penal, princípios do ensino, da liberdade religiosa ou das relações laborais ou sociais. Em tudo isso, a Constituição é o plano estrutural básico, orientado por determinados princípios que dão sentido à forma jurídica de uma comunidade.” HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho. Saraiva: São Paulo/SP; 2009.

¹¹ Constituição Federal, art. 96, incisos I. Sobre o tema escrevem GONET e MENDES que “A Constituição de 1988 dotou os tribunais de um poder de autogoverno consistente na eleição de seus órgãos diretivos,





25. Além disso, o próprio texto constitucional, na medida em que estabeleceu a figura do juiz como personificação do Poder Jurisdicional do Estado, criou, por intermédio do seu art. 98¹², outros 02 (dois). Existem, portanto, 03 (três) tipos de juízes no ordenamento jurídico brasileiro: o juiz togado, o juiz leigo e o juiz de paz.

26. A consulta em análise delimita-se tão somente sobre o juiz leigo e a sua correlação com a despesa pública com pessoal na perspectiva de pronunciamento por parte deste Tribunal se o dispêndio com a remuneração dos juízes leigos se enquadram no conceito de despesa pública com pessoal.

27. Como já registrado em linhas pretéritas, esta Corte de Contas já se pronunciou sobre a matéria em análise, nos autos do processo de consulta nº 9897/2015-TC. O voto condutor da decisão assim manifestou:

No tocante ao mérito, registre-se, inicialmente, que o art. 98, I, da Constituição da República dispõe que os Estados criarão juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos.

A Lei Federal n. 9.099/95, responsável por inaugurar o modelo atual do Sistema dos Juizados Especiais, em seu art. 7º, bem como, a Lei n. 12.153/09, que instituiu os Juizados da Fazenda Pública, no seu art. 15, §1º, enquadram os juízes leigos como auxiliares da Justiça, recrutados, entre advogados com mais de 2 (dois) anos de experiência. No mesmo sentido é o art. 1º da Resolução n. 174/2013 – CNJ.

elaboração de seus regimentos internos, organização de suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhe forem vinculados, no provimento dos cargos necessários à administração da Justiça (CF, art. 96, I).” BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª edição. Editora Saraiva. São Paulo/SP: 2012, pp. 1097/1098.

¹² Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I- juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumário, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau; II – justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação.





Aos juízes leigos são concedidas por lei as seguintes atribuições no Juizado Especial Cível e da Fazenda Pública: conciliar; dirigir a instrução, sob a supervisão do juiz togado; e, até mesmo, julgar as causas cíveis de menor complexidade, não obstante condicionada a decisão ao crivo homologatório do juiz togado. De igual modo, eles podem atuar no Juizado Especial Criminal, que tem competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo (arts. 21, 22, parágrafo único, 37, 40, e 60, da Lei n. 9.099/95; art. 15, da Lei n. 12.153/09; e, art. 5º, I a III, da Resolução n. 036/2014- TJ).

Pontue-se que a qualidade de agente público atribuída aos juízes leigos é inconteste, visto que, ainda que transitoriamente, são designados pelo Presidente do Tribunal de Justiça para o exercício de função pública remunerada perante os Juizados Especiais, órgãos do Poder Judiciário estadual. Ou seja, atuam como particulares em colaboração com a Administração, estando sujeitos ao enquadramento dado pelos arts. 1º e 2º, da Lei n. 8.429/92, para fins de atos de improbidade administrativa, bem como pelo art. 327, do Código Penal, para os efeitos penais.

.....
 ..

Neste Estado, no tocante aos Juízes Leigos, inexistia legislação específica, tendo o Tribunal de Justiça preenchido a lacuna, inapropriadamente, com a Resolução n. 036/2014-TJ, por meio da qual estabeleceu, dentre outros, conforme art. 7º, §2º, a remuneração do juiz leigo por meio de bolsa. A Secretaria de Orçamento e Finanças do mesmo, por sua vez, entendeu pelo enquadramento da despesa no elemento “36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, seguindo entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional.

Acontece que, no esteio do parecer da CONJUR, em que pese não se encontrar especificada no elemento de despesa do código “31 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais”, a despesa pública com juízes leigos deve ser incluída nos limites de pessoal previsto na Lei Complementar n. 101/2000 (Lei Responsabilidade Fiscal – LRF), por determinação constitucional, visto que a função pública exercida por eles compõe os serviços auxiliares do Poder Judiciário (CF, art. 96, II).

Acrescente-se, por oportuno, que a própria LRF, no art. 18, §1º, ao admitir as despesas com terceirização de mão-de-obra em substituição a servidores públicos, no cálculo do limite de despesa com pessoal, acaba por reconhecer que a natureza do vínculo com a Administração Pública não afasta o caráter de despesa com pessoal, situação essa idêntica a dos juízes leigos.

Destarte, independentemente de sua classificação orçamentária, as despesas com os juízes leigos estão sujeitas a normatividade





do art. 18, da LRF, que diz ser despesa com pessoal o gasto de qualquer espécie remuneratória com funções públicas, para fins de apuração dos correspondentes limites.

28. Portanto, como se denota o entendimento aplicado pelo Pleno desta Corte levou em consideração a natureza da atividade desenvolvida pelos juízes leigos, exercentes de função pública e integrantes dos serviços auxiliares do Poder Judiciários de que trata o art. 96, II, da Constituição Federal, que se reporta à observância do art. 169 desta norma constitucional.

29. Em contraposição a tal entendimento, o Conselho Nacional de Justiça, órgão colegiado de cúpula do Poder Judiciário emitiu juízo de valor sobre a natureza da figura dos juízes leigos, no Procedimento de Controle Administrativo nº 0002052-71.2015.2.00.0000.

30. Naqueles autos, o Sindicato dos Servidores da Justiça de Segunda Instância do Estado de Minas Gerais (SINJUS-MG) representou ao CNJ impugnando, em síntese, uma Resolução do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que criou cargos de juiz leigo. Para isso, argumentou que a criação do cargo de juiz leigo precisaria de lei em sentido formal, como também dotação orçamentária específica conforme determina, sob o seu ponto de vista, o art. 169 da Constituição Federal.

31. Na certidão de julgamento consta que o Plenário Virtual do CNJ acolheu à unanimidade o voto da Relatora, Conselheira Luiza Cristina Frischeisen, para manifestar o entendimento sintetizado na seguinte ementa:

RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DECONTROLE ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE NA CRIAÇÃO DE CARGOS DE JUÍZES LEIGOS POR MEIO DE RESOLUÇÃO E SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. A ATIVIDADE DE JUIZ LEIGO NÃO SE ENQUANDRA DENTRE AS MODALIDADES DE CARGO PÚBLICO. OS JUÍZES LEIGOS SÃO AUXILIARES DA JUSTIÇA SEM VÍNCULO EMPREGATÍCIO OU ESTATUTÁRIO, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO 174 DESTE CONSELHO. PARECER DO





DEPARTAMENTO DE ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO PELA REGULARIDADE DA FORMA DE CUSTEIO DA DESPESA PRETENDIDA PELO TRIBUNAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. RECURSO IMPROVIDO.

1. Trata-se de procedimento de controle administrativo em que se questiona a legalidade da Resolução 792/2015 do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que criou cargos de juízes leigos naquele Estado.

2. Decisão monocrática proferida pela improcedência do feito, em face de não ter sido identificado qualquer abuso/desvio de finalidade de ato administrativo, ou outra forma de vício, de modo a ensejar a atuação deste Conselho.

3. O ora recorrente renova as argumentações trazidas em sua inicial de suposta ilegalidade na criação dos cargos de juízes leigos por meio de resolução e de eventual ausência de previsão de dotação orçamentária, bem como argumenta que o cargo de juiz leigo poderia ter a natureza de cargo em comissão.

4. Conforme as razões do voto, o cargo de juiz leigo não se enquadra dentre as modalidades de cargo público em sentido estrito, restando dispensada a sua criação por meio de Lei.

5. Já quanto a prévia dotação orçamentária, o Departamento de Acompanhamento Orçamentário deste Conselho, em parecer técnico, entendeu “como apropriada a forma com que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais pretende fazer o lançamento das futuras despesas decorrentes da contratação temporária de juízes leigos, qual seja, a utilização de recursos orçamentários previstos no Fundo Especial do Poder Judiciário. (..), por não se tratar de despesa enquadrável como de pessoal.

6. Por fim, ressalto que a função de Juiz Leigo não possui natureza jurídica de cargo em comissão: por não decorrer de livre nomeação e exoneração (art. 37, V, da CFB); não possuir a mesma natureza de despesa dos cargos em comissão, que são despesas de pessoal; por não se tratar de atribuição de chefia, assessoramento ou direção (art. 37, V, da CFB); por decorrer de processo seletivo simplificado, remunerado (Art, 2º da Resolução 174, do CNJ) e por não possuir vínculo empregatício ou estatutário (Art, 3º da Resolução 174, do CNJ).

7. Recurso conhecido e, no mérito, improvido.

32. Ao apreciar aquela demanda a referida Relatora arrematou sua fundamentação nos seguintes termos:

Por fim, ressalto que a função de Juiz Leigo não possui natureza jurídica de cargo em comissão pelos seguintes motivos:





- a) Não decorre de livre nomeação e exoneração (art. 37, V, da CFB);
- b) Não possui a mesma natureza de despesa dos cargos em comissão, que são despesas de pessoal;
- c) Não se trata de atribuição de chefia, assessoramento ou direção (art. 37, V, da CFB);
- d) Decorre de processo seletivo simplificado, remunerado (Art. 2º da Resolução 174, do CNJ);
- e) Não possui vínculo empregatício ou estatutário (Art. 3º da Resolução 174, do CNJ).

33. Sendo este o entendimento que está a prevalecer no órgão administrativo de cúpula do Judiciário, e, portanto, o que presumivelmente está em aplicação pelos Tribunais judiciários do País, afigura-se recomendável a revisão do entendimento deste Tribunal de Contas a respeito da questão, até porque os fundamentos adotados pelo Conselho não destoam de uma interpretação juridicamente razoável.

34. É unânime que o exercício da função de juiz leigo se caracteriza como uma colaboração do particular perante o Poder Judiciário, conforme bem demonstrou esta Corte de Contas no processo 9897/2015-TC. Diferente daquela decisão, entretanto, entendeu o CNJ pela desnecessidade de lei formal para a criação dos juízes leigos no âmbito dos Juizados Especiais do Estado porque não enquadrado na categoria de servidor ocupante de cargo efetivo ou comissionado, ou ainda como ocupante de função pública.

35. De fato, o Juiz Leigo de que trata o art. 98, I, da Constituição Federal, está configurado na Resolução nº 174/2013 do CNJ com características que não se confundem com cargo público, senão vejamos:

Art. 2º Os juízes leigos, quando remunerados ou indenizados a qualquer título, serão recrutados por prazo determinado, permitida uma recondução, por meio de processo seletivo público de provas e títulos, ainda que simplificado, conduzido por critérios objetivos. Parágrafo único. O processo seletivo será realizado conforme os critérios estabelecidos pelas respectivas coordenações estaduais do sistema dos Juizados Especiais.





.....

..

Art. 8º. A remuneração dos juizes leigos, quando houver, será estabelecida por ato homologado, isto é, projeto de sentença ou acordo celebrado entre as partes, observado o disposto no art. 12.

§1º A remuneração, em qualquer caso, não poderá ultrapassar o maior cargo cartorário de terceiro grau de escolaridade do primeiro grau de jurisdição do Tribunal de Justiça, vedada qualquer outra equiparação.

§2º Não serão computadas para efeito de remuneração as homologações de sentença de extinção de processo, no caso de ausência do autor, desistência e embargos de declaração, sem prejuízo de outras situações que venham a ser regulamentadas pelo Tribunal.

36. Como bem registrado no voto condutor da decisão do CNJ, também não é possível aduzir que o juiz leigo ocupe função de confiança correspondente a chefia, direção ou assessoramento, exclusivamente ocupados por servidores efetivos; ou, ainda, que se enquadrem como servidores contratados temporariamente com fundamento no art. 37, inciso IX para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

37. A outorga da sua função é estabelecida conforme a autonomia administrativa dos Tribunais de Justiça, os quais devem estabelecer critérios complementares aos previstos na Lei Maior, na lei dos juzados especiais e na legislação do CNJ sobre o assunto.

38. Ao indexar a “remuneração” do juiz leigo ao respectivo “ato/homologado” (art. 8º da Resolução nº 174/2013), a intenção do CNJ é exatamente demonstrar que aquela função se trata de uma **prestação de serviço cuja retribuição pecuniária se dá em virtude de produtividade.**

39. Difere, portanto, do juiz de paz, que, por uma imposição constitucional, deve ter sua atividade remunerada¹³, independente do resultado da prestação dos seus serviços e é uma função pública cuja natureza jurídica é de

¹³ Constituição Federal, art. 98, inciso II.





mandato eletivo¹⁴, o que realmente atrai a incidência da norma prescrita no art. 18¹⁵ da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁶ no que diz respeito ao conceito de despesa pública com pessoal.

40. É importante observar que o legislador indexou como parâmetro, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, o gasto com pessoal aquele correlato aos “ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de poder¹⁷”.

41. A partir da leitura do art. 18 da LRF, percebe-se, desde já, que não se deve enquadrar o juiz leigo no conceito de inativo, pensionista, detentor de mandato eletivo e membro de poder. Restaria, portanto, o enquadramento do juiz leigo no conceito de “servidor ativo” e nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar demanda que envolvia a função pública de juiz leigo asseverou que

O exercício de tal função, Juiz Leigo, **não transforma o agente público em servidor público, nem cria vínculo funcional**. É mero auxiliar da Justiça. Na verdade cuida de exercício de relevante função pública, onde o particular atua em colaboração com o Poder Público (RMS 18.954-PB. Órgão Julgador: Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça. Relatoria do Ministro Gilmar Dipp. Data do Julgamento: 08/08/2006. Data da Publicação: 28/08/2006.) [grifos acrescentados].

¹⁴ Segundo o art. 98, inciso II da Constituição Federal, a justiça de paz deve ser remunerada e composta por cidadãos eleitos por voto direto, universal e secreto com mandato de quatro anos.

¹⁵ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

¹⁶ Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

¹⁷ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.





42. Ora, se o exercício por uma pessoa física da função de juiz leigo, conforme entende o STJ, não o transforma em servidor público e nem cria vínculo funcional, logo, é plenamente razoável sustentar – como o fez o CNJ – que não se enquadra como despesa pública com pessoal o dispêndio de recursos destinado ao pagamento da prestação dos seus serviços.

43. Como classificar, então, o pagamento da função de juiz leigo? Entendeu o Conselho Nacional de Justiça, com base no pronunciamento técnico do Departamento de Acompanhamento Orçamentário que aquele dispêndio deve ser classificado como despesa de custeio.

44. Para AGUIAR¹⁸ despesas de custeio devem ser entendidas como “aqueles dispêndios destinados à manutenção dos serviços públicos já existentes, inclusive os gastos realizados nas obras de conservação e adaptação de bens móveis e imóveis.”

45. No caso, portanto, o emprego de recursos com juízes leigos traduz-se em despesa com manutenção de um serviço público já existente: o exercício da jurisdição pelo juiz togado.

46. Por todo o exposto, considerando a inexistência de definição legal específica, abrindo margem à interpretação supletiva no tocante à definição da natureza da despesa com pagamento de contraprestação aos juízes leigos; e, de outro lado, diante da manifestação do órgão de cúpula do Poder Judiciário norteando os Tribunais Judiciários sobre a questão adotando entendimento juridicamente sustentável sobre a questão, afigura-se razoável, em prestígio à segurança jurídica, a revisão do entendimento dado por este Tribunal junto ao processo nº 9897/2015-TC.

¹⁸ AGUIAR, Afonso Gomes de. **Direito Financeiro: Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos.** 3ª edição. Editora Fórum. Belo Horizonte/MG: 2008, p. 202.





III – Conclusão

47. Diante do exposto, OPINA-SE pelo conhecimento da consulta em análise, para que se revise a resposta dada à Consulta objeto do processo nº 9897/2015-TC, a fim de que prevaleça a seguinte resposta:

1) A remuneração dos juízes leigos, prestadores de serviços auxiliares do Poder Judiciário, deve ser considerada como despesa com pessoal e incluída para fins de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal?

A considerar que a função de juiz leigo caracteriza-se pela prestação de serviço de um particular em colaboração com o poder público na perspectiva de auxiliar um serviço público já previamente existente, que é o exercício jurisdicional do juiz togado, o dispêndio decorrente de sua remuneração não deve ser considerada como despesa com pessoal para os fins do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, enquadrando-se como despesa corrente de custeio.

48. É o parecer, que submeto à apreciação superior.

Natal/RN, 24 de abril de 2017.

assinado eletronicamente

Mário Augusto Silva Araújo
 Assessor
 OAB/RN 11.299





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Consultoria Jurídica

DESPACHO

(em 24.04.2017)

Aprovo o Parecer nº 90/2017-CJ/TC, por seus próprios fundamentos, nos termos do art. 4º, I, do Anexo Único da Res. 009/2015-TC.

Remetam-se os presentes autos à apreciação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado.

assinado eletronicamente

Andréa da Silveira Lima Rodrigues
Consultora Jurídica - OAB/RN nº 4.931

