



PROCESSO Nº: 003955/2017-TC

INTERESSADO: Tribunal de Justiça

ASSUNTO: Revisão de Consulta

EMENTA: CONSULTA. JUÍZES LEIGOS. LEGITIMIDADE. REVISÃO DE ENTENDIMENTO DA DECISÃO Nº 2394/2015-TC. ART. 105 DA LCE Nº 464/2012. CONHECIMENTO. A REMUNERAÇÃO DOS JUÍZES LEIGOS 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. ENTENDIMENTO DO CNJ.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, Desembargador Expedido Ferreira, por meio da qual indaga:

“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. A Consultoria Jurídica emitiu o Parecer nº 90/2017-CJ/TC, opinando pelo conhecimento da consulta, para revisão da decisão proferida no processo nº 009897/2015-TC, a fim de que prevaleça a seguinte proposta de solução:



| | |
|------------|-------|
| TCE-RN | |
| Fls.: | _____ |
| Rubrica: | _____ |
| Matrícula: | _____ |

“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.”

3. O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 156/2017, assim ementado:

EMENTA: REVISÃO DE CONSULTA. ADMISSIBILIDADE. JUÍZES LEIGOS. AUXILIARES DA JUSTIÇA. REMUNERAÇÃO. DESPESAS COM PESSOAL. PARECER PELA MANUTENÇÃO IN TOTUM DO ACÓRDÃO Nº 2394/2015 – TCE/RN.

1. A Constituição da República, a Lei Federal nº 9.099/1995 e a Resolução nº 174/2013 – CNJ impõem que os serviços auxiliares da Justiça, dentre os quais se incluem as atividades dos juízes leigos, são sim destinatários de verbas remuneratórias e, por conseguinte, enquadráveis na base de cálculo das despesas com pessoal;

2. O caput do art. 18 da LRF, inclusive, acentua que a eventual variabilidade do quantum remuneratório, à exemplo das contraprestações por produtividade, não constitui qualquer óbice à sua submissão aos limites de gastos com o funcionalismo público;

3. Parecer pela admissibilidade da Consulta e, no mérito, pela manutenção integral do Acórdão nº 2394/2015 proferido



| | |
|------------|-------|
| TCE-RN | |
| Fls.: | _____ |
| Rubrica: | _____ |
| Matrícula: | _____ |

nos autos do Processo de Consulta nº 9.897/2015 no sentido de se incluir os dispêndios com juízes leigos na base de cálculo das despesas com pessoal para todos os fins, limites, cautelas e sanções da LRF.

4. É o relatório. Passo a decidir.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

A) – DA ADMISSIBILIDADE

5. A Lei Complementar Estadual nº 464/2012, em seu art. 103, inciso I a III, regra essa reproduzida no art. 317, incisos I a III, do Regimento Interno desta Corte de Contas¹, **listou, taxativamente, os legitimados para formular consulta**. São eles: (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.

6. **Na hipótese dos autos, sendo o Consulente Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, Chefe do Poder Judiciário, resta inconteste a sua legitimidade.**

7. Constata-se que a quesitação foi formulada em termos abstratos, no que atende ao pressuposto para o seu conhecimento. Este Tribunal de Contas já respondera consulta sobre a matéria, nos termos da decisão proferida nos autos do processo nº 009897/2015-TC, assim ementada:

DECISÃO Nº 2394/2015-TC

EMENTA: CONSULTA. QUESTÃO INTERPRETATIVA. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA. FLEXIBILIZAÇÃO DO ENUNCIADO DA SÚMULA Nº 16, DO TCE-RN.

¹ Resolução n. 009/2012.



| |
|------------------|
| TCE-RN |
| Fls.: _____ |
| Rubrica: _____ |
| Matrícula: _____ |

CONHECIMENTO. JUÍZES LEIGOS. AUXILIARES DA JUSTIÇA. AGENTE PÚBLICO. REMUNERAÇÃO. DESPESA COM PESSOAL. SUJEIÇÃO AOS LIMITES DISPOSTOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

8. Não obstante a decisão desta Corte de Contas, verifica-se nas justificativas apresentadas pelo Tribunal de Justiça que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) enfrenta a matéria de forma diversa – vide Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº 0002052-71.2015.2.00.0000 – o que permite rever a solução apresentada, nos termos do art. 105 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012².

9. Em sendo assim, **conheço** da presente Revisão de Consulta e passo à análise do mérito.

B) – DO MÉRITO

10. O cerne da presente revisão de consulta é decidir se a remuneração dos juízes leigos se enquadra no conceito de despesa pública com pessoal, para fins de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

11. Em que pese a decisão anterior deste Tribunal sobre a matéria, é possível vislumbrar a revisão do entendimento 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 009897/2015-TC.

² Art. 105. É lícito ao Tribunal, a qualquer tempo, por iniciativa do 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 Judiciário.

12. Denota-se que 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 Judiciário de que trata o art. 96, II, da Constituição Federal, que se reporta à observância do art. 169 desta norma constitucional.

13. Em contraposição a tal entendimento, o Conselho Nacional de Justiça emitiu juízo de valor sobre a natureza da figura dos juízes leigos, no Procedimento de Controle Administrativo nº 0002052-71.2015.2.00.0000.

14. Naqueles autos, o Sindicato dos Servidores da Justiça de Segunda Instância do Estado de Minas Gerais (SINJUS-MG) representou ao Conselho Nacional de Justiça 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.

15. 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



| |
|------------------|
| TCE-RN |
| Fls.: _____ |
| Rubrica: _____ |
| Matrícula: _____ |

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



| |
|------------------|
| TCE-RN |
| Fls.: _____ |
| Rubrica: _____ |
| Matrícula: _____ |

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.

(CNJ - Procedimento de Controle Administrativo - 0002052-71.2015.2.00.0000 - Rel. LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN – Plenário virtual, 1ª Sessão Virtual, 03/11/2015, publicado em 21/03/2016).

16. 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).”

17. 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 judiciais do País, afigura-se recomendável a revisão do entendimento deste Tribunal de Contas a respeito da questão, até



| |
|------------------|
| TCE-RN |
| Fls.: _____ |
| Rubrica: _____ |
| Matrícula: _____ |

porque os fundamentos adotados pelo Conselho não destoam de uma interpretação juridicamente razoável.

18. Nesse ponto, importa destacar a competência do Conselho Nacional de Justiça, atribuída pelo art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal³, como órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

19. 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 Conselho Nacional de Justiça 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.

20. 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.

³ Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009\)](#)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)



| |
|------------------|
| TCE-RN |
| Fls.: _____ |
| Rubrica: _____ |
| Matrícula: _____ |

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 juízes 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.

21. Como bem registrado no voto condutor da decisão do Conselho Nacional de Justiça, 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.

22. 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 juizados especiais e na legislação do Conselho Nacional de Justiça sobre o assunto.

23. 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.

24. Difere, portanto, do juiz de paz, que, por uma imposição constitucional, deve ter sua atividade remunerada, independente do resultado da prestação dos seus serviços e é uma função pública cuja natureza jurídica é de mandato eletivo, o que realmente atrai a incidência da norma prescrita no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴ no que diz respeito ao conceito de despesa pública com pessoal.

25. 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 poder”.

26. A partir da leitura do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 Egrégio 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

⁴ 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.



| |
|------------------|
| TCE-RN |
| Fls.: _____ |
| Rubrica: _____ |
| Matrícula: _____ |

Justiça. Relatoria do Ministro Gilmar Dipp. Data do Julgamento: 08/08/2006. Data da Publicação: 28/08/2006.)”

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

28. Ressalte-se que o Conselho Nacional de Justiça entendeu, com base no pronunciamento técnico do seu Departamento de Acompanhamento Orçamentário, que aquele dispêndio deve ser classificado como despesa de custeio.

29. No mesmo sentido foi o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, ao analisar a representação do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, processo nº 6248/2016-TC/ES, concluindo pela sua improcedência, por entender que “a *compensação devida aos juízes leigos, prevista na RESOLUÇÃO Nº 028/2015, tem natureza exclusivamente indenizatória, não se computando nos gastos com despesa de pessoal para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal*”.

30. 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.



III – DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, acatando integralmente o parecer da CONJUR e discordando do Ministério Público de Contas, **conheço da presente revisão de consulta, e, no mérito, com fundamento no art. 105 da Lei Complementar nº 464/2012, VOTO** pela concessão de resposta ao *Consulente*, nos termos abaixo:

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?

RESPOSTA. 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.

Aplica-se ao caso o disposto no art. 105, parágrafo único, da Lei Complementar nº 464/2012⁵.

⁵ Art. 105. É lícito ao Tribunal, a qualquer tempo, por iniciativa do 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 Judiciário.

Parágrafo único. A mudança de interpretação jurídica, no caso deste artigo, não acarreta a revisão ou anulação dos atos praticados de acordo com a interpretação anterior.



Intime-se o Consulente e, caso não apresentado o recurso previsto no art. 104 da Lei Complementar nº 464/2012, fica desde já autorizado o seu arquivamento após disponibilização do Acórdão no sítio eletrônico deste Tribunal.

É como voto.

Sala das Sessões do Pleno, ____/____/2017.

Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales

Presidente do TCE/RN