

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 005.632/2011-0.

Natureza: Consulta.

Interessado: Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Unidades: Tribunal Superior do Trabalho e Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. QUESTIONAMENTO ACERCA DO ALCANCE DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ART. 4º, **CAPUT** E § 2º, DA LEI Nº 11.419, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DESTA LEI. NORMA QUE SE DESTINA A TRATAR DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E NÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO JUDICIÁRIO. EVENTUAL OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE **IN CONCRETO**. EFEITOS DA INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA SOBRE A FUNÇÃO DE CONTROLE FINANCEIRO. EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO STF Nº 341, DE 16 DE ABRIL DE 2007. EXISTÊNCIA DE ADIN NO STF QUE OPERARÁ COMO **LEADING CASE**. EXAME DA CONVENIÊNCIA DE ESTE TRIBUNAL POSTULAR O INGRESSO NO FEITO COMO **AMICUS CURIAE**. CONHECIMENTO. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Os atos a que faz referência o **caput** do art. 4º da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, são os diretamente correlacionados à função jurisdicional do Poder Judiciário, tais como os relacionados na Resolução STF nº 341, de 16 de abril de 2007.

2. A Lei nº 11.419, de 2006, não se constitui em regra geral das publicações dos atos administrativos editados pelo Poder Judiciário, não derogando, por isso mesmo, os artigos das leis gerais (a exemplo da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999) ou das leis especiais (a exemplo da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) regentes de atos ou processos administrativos.

3. É possível a publicação no Diário de Justiça Eletrônico dos atos administrativos estranhos ao exercício da referenciada função jurisdicional tão somente como mecanismo de ampliação da publicidade, sendo que tal publicação não confere eficácia aos referidos atos, inclusive para fins de contagem de prazos.

## RELATÓRIO

Trata-se de Consulta encaminhada ao TCU pelo nobre Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Ministro Milton de Moura França, formulada nos seguintes termos:

*“a) quais os tipos de atos administrativos estão no escopo da Lei nº 11.419/2006? b) quais matérias, cujas leis específicas determinam que sejam divulgadas no Diário Oficial da União, poderão passar a ser publicadas, de forma exclusiva, no Diário de Justiça Eletrônico?”.*

2. Na forma do § 1º do art. 264 do Regimento Interno do TCU, foram juntados à presente Consulta os pareceres técnicos emitidos pela Assessoria Jurídica do Tribunal Superior do Trabalho e pela Assessoria de Auditoria do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (peça 1), os quais contemplam manifestação divergente sobre o objeto versado.

3. Permito-me reproduzir, a seguir, a bem lançada instrução da lavra do auditor federal de controle externo da 3ª Secex, Sérgio da Silva Mendes, vazada nos seguintes termos:

*“Da Consulta*

2. *Afirma, o consulente, que a Lei 8.112/1990 (art. 12) e a Lei 8.666/1993 (art. 6º e art. 21, inc. I) disciplinam ‘onde, e até mesmo o prazo em que eles [atos administrativos] deverão ser divulgados’. Segundo ele, o questionamento decorre do art. 4º da Lei 11.419/2006, que prevê a publicação de atos administrativos dos tribunais no Diário de Justiça Eletrônico –Dje. Mais: a) o § 2º do mesmo artigo estabelece que a referida publicação substitui qualquer outro meio e publicação oficial; b) a interpretação de que quaisquer matérias administrativas, como as exemplificadas, poderiam ser publicadas exclusivamente no DJE ‘refletirá em considerável economia para a Justiça do Trabalho e proporcionará maior celeridade nos seus procedimentos, uma vez que as matérias são divulgadas no mesmo dia em que enviadas’.*

3. *O consulente juntou pareceres técnicos emitidos por suas assessorias, o que fez para dar cumprimento ao disposto no § 1º do art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas da União. Pareceres esses divergentes. De um lado, a Assessoria Jurídica do Tribunal Superior do Trabalho expediu o Parecer TST-PV-501.865/2009-8, assim ementado:*

*‘DIÁRIO ELETRÔNICO DA JUSTIÇA DO TRABALHO. Lei nº 11.419/2006. Publicação dos atos judiciais e administrativos no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho em substituição a publicação na Imprensa Oficial. Exame prévio pela possibilidade jurídica e eficácia.’*

4. *Para a Assessoria Jurídica do TST, a possibilidade de exclusiva publicação de atos administrativos (em sentido amplo) no DJE decorre do comando inserto na cabeça do art. 4º da Lei 11.419/2006, porquanto a palavra ‘poderão’ indica a autorização normativa para que a Justiça do Trabalho adote o critério da conveniência e oportunidade não apenas para criar o diário de justiça eletrônico, mas também para definir quais atos administrativos nele serão publicados com exclusividade.*

5. *Na outra ponta, a Assessoria de Auditoria do Conselho Superior da Justiça do Trabalho – ASCAUD/CSJT - manifesta-se em sentido oposto. Isso porque a Lei 11.419/2006 tem como teleologia a informatização do processo judicial. Teleologia que depreende da ementa e do artigo 1º, caput e seu § 1º, da lei referenciada. Tese reforçada pelo art. 7º da Lei Complementar 95/1998, porquanto, na técnica de elaboração legislativa, ‘o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação’. Anota que a análise do § 2º do art. 4º da Lei 11.419/2006 deve ser a do tipo sistemático. Interpretação essa consolidada pelo Supremo Tribunal Federal com a edição da Resolução 341/2007, pela qual foi instituído o DJE no âmbito do STF e definido os atos administrativos a serem nele publicados. Eis a transcrição do dispositivo:*

*‘Art. 1º Fica instituído o Diário da Justiça Eletrônico como instrumento de comunicação oficial, publicação e divulgação dos atos judiciais e administrativos do Supremo Tribunal Federal.*

*[...]*

*§ 5º Os atos administrativos a serem publicados no Diário da Justiça Eletrônico são as Emendas Regimentais, os Atos Regulamentares, as Resoluções, as Portarias restritas a assuntos judiciais, as atas das Sessões Solenes do Plenário, as convocações/desconvocações das Sessões, os comunicados de realização de Sessão Administrativa, as autorizações para afastamento do País e os atos oriundos da Resolução nº 330, de 27 de novembro de 2006.’*

6. *Informa a ASCAUD que a Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a ADI 3875 contra Resolução editada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, que instituiu o DJE como meio exclusivo de publicação oficial de atos administrativos do judiciário sergipano. Ação direta de inconstitucionalidade fundada na violação de dispositivos constitucionais garantidores da publicidade, da transparência e do controle e fiscalização da Administração Pública. Pelo que*

conclui: *‘as publicações de matérias administrativas que, por força de lei, são atualmente obrigatórias no DOU, não poderão deixar de ser publicadas na Imprensa Oficial, a exemplo das publicações obrigadas pela Lei nº 8.112/90 (...) e da conceituação adotada pela Lei nº 8.666/93(...), dentre outras normas. Não obstante, além da publicação dessas matérias administrativas no DOU, verifica-se possível a sua difusão também no DEJT (...)’.*

*Dos requisitos de admissibilidade da Consulta*

7. *Verificamos que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade para o conhecimento de consultas formuladas junto a este nosso Tribunal de Contas da União, quais sejam: autoridade competente (inc. V do art. 264 do RI/TCU); pertinência temática (§ 2º do art. 264); formulada em forma de tese (art. 265) e acompanhada de pareceres técnico e jurídico (§ 1º do art. 264). Ademais, a publicação de atos administrativos direta ou indiretamente relacionados a despesas públicas (tais como os de pessoal, licitações e contratos administrativos) é matéria nitidamente inserta nas competências deste Tribunal de Contas.*

*Do mérito*

8. *Anotamos, de saída, que a matéria foi bem equacionada no parecer da ASCAUD/CSJT. Isso porque a questão resolve-se pelo critério da especialidade das normas e pela aplicação do método teleológico na interpretação do alcance do art. 4º, e seu § 2º, da Lei 11.419/2006. Tudo de maneira a compatibilizar o referido dispositivo com os princípios constitucionais da publicidade e do controle, os quais derivam do próprio conceito de República. Ademais, a interpretação expansiva dos referidos dispositivos resvalaria em ofensa ao princípio da separação dos poderes, conforme demonstramos a seguir.*

9. *Para melhor compreensão da matéria, transcreveremos a seguir o art. 4º, caput e § 2º, da Lei 11.419/2006:*

*‘Art. 4º Os tribunais poderão criar Diário da Justiça eletrônico, disponibilizado em sítio da rede mundial de computadores, para **publicação de atos judiciais e administrativos** próprios e dos órgãos a eles subordinados, bem como comunicações em geral.*

*[...]*

*§ 2º A **publicação eletrônica na forma deste artigo substitui qualquer outro meio e publicação oficial**, para quaisquer efeitos legais, à exceção dos casos que, por lei, exigem intimação ou vista pessoal.’* [grifos do original]

10. *Um primeiro indício do **telos** da norma advém do fato de o dispositivo vir inserido no Capítulo II – ‘Da comunicação eletrônica dos atos processuais’. Observe-se que os capítulos orbitam em torno do processo judicial eletrônico e da comunicação eletrônica dos atos processuais. Já o capítulo das Disposições Gerais e Finais cinge-se a alterar artigos do Código de Processo Civil, prever mecanismos relativos aos sistemas informatizados e delegar aos órgãos do Poder Judiciário a competência para regulamentar a lei. Importante notar que a lei, ao contrário da prática corriqueira, não traz a tradicional cláusula de revogação (‘revogam-se as disposições em contrário’), topicamente localizada em seu final. Ao contrário, o legislador adotou a técnica da explícita ab-rogação parcial do código de processo, através de sua alteração explícita (vide Eduardo Espinola. A Lei de Introdução do Código Civil Brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 67). Técnica essa, aliás, determinada pelo art. 9º da Lei Complementar 95/1998.*

11. *Outro elemento essencial à interpretação retira-se dos seguintes dispositivos da Lei Complementar 95/1998:*

*‘Art. 5º A **ementa** será grafada por meio de caracteres que a realcem e **explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.***

*[...]*

*Art. 7º O **primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação**, observados os seguintes princípios:*

*I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;*

*II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;’. (grifamos)*

12. *Pois bem, vejamos o conteúdo da ementa e do art. 1º da Lei 11.419/2006:*

*'Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências.*

*Art. 1º O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.*

*§ 1º Aplica-se o disposto nesta Lei, indistintamente, aos processos civil, penal e trabalhista, bem como aos juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição.*

*§ 2º Para o disposto nesta Lei, considera-se:*

*I - meio eletrônico qualquer forma de armazenamento ou tráfego de documentos e arquivos digitais;*

*II - transmissão eletrônica toda forma de comunicação a distância com a utilização de redes de comunicação, preferencialmente a rede mundial de computadores;*

*III - assinatura eletrônica as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:*

*a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica;*

*b) mediante cadastro de usuário no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.'* [grifos do original].

*13. Bem de ver que a lei não versa sobre procedimentos administrativos. Trata exclusivamente de processo judicial. Em palavras outras, da prestação jurisdicional. Seu âmbito é a administração da justiça, conceito inconfundível com o da administração do Judiciário. O primeiro conceito (da administração da justiça) ligado à função jurisdicional, enquanto o segundo (da administração do Judiciário) está contido na função administrativa, também exercida pelos Tribunais. A tese é confirmada quando se verifica que a Lei 11.419/2006 veio em complemento ao 'embrião eletrônico' trazido de forma genérica pelo art. 2º da Lei 11.280/2006. Ambas derivadas do Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano de 2004, cujo parágrafo inaugural esclarece: 'Poucos problemas nacionais possuem tanto consenso no tocante aos diagnósticos quanto à questão judiciária. A morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático'.*

*14. Tem-se, portanto, que a Lei 11.419/2006 trata especificamente do processo judicial, em cujos limites há que se ler a expressão 'atos administrativos' posta em seu art. 4º. De outro modo, as Leis 8.666/1993 e 8.112/90 tratam de procedimentos e atos administrativos específicos (licitações e contratos e estatuto dos servidores públicos, respectivamente).*

*15. Temos, portanto, um primeiro critério de definição da legislação aplicável: o da especialidade. Em outras palavras, as disposições especiais da Lei 11.419/2006 só entram em conflito (e, portanto, só derogam) com normas relativas ao processo judicial. Pelo que a hipótese de derrogação de dispositivos das Leis 8.666 e 8.112 (e outras relativas a procedimentos administrativos) pela Lei 11.419 é fruto do denominado conflito aparente de normas.*

*16. Tal conclusão, como visto, decorre da averiguação da teleologia da norma. No ponto, esse é o critério de aferição da inconstitucionalidade de uma interpretação desconforme ao **telos**. Interpretação desconforme a fazer surgir direito novo pela ampliação do campo de incidência da Lei 11.419.*

*17. A teleologia da norma ultrapassa a mera questão de sua hermenêutica, pois a interpretação expansiva do **telos** levará à inevitável ofensa à separação dos poderes. Isso porque a interpretação expansiva do **telos** é contrária aos próprios limites da interpretação extensiva da norma, porquanto nesta 'a lei é ampliada para alcançar um caso francamente compreendido no seu espírito' (Eduardo Espinola. A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 220).*

*18. A teleologia da norma ganhou notável importância no Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADPF 130. Em seu Voto condutor, o Ministro Ayres Britto utilizou-se da técnica do arrastamento teleológico. Técnica que impede a atribuição de significado autônomo a determinados dispositivos, desprendendo-os do **telos**, do espírito da lei. Citando J.J. Gomes Canotilho, o Relator consignou que a teleologia da norma cria uma relação de interdependência de seus diversos*

dispositivos. Ao que J. P. Lebreton denominou de ‘solidariedade política’ entre as diferentes normas da lei, ou seja, um enlace operacional de permanente inseparabilidade (*apud* Rui Medeiros. A decisão de inconstitucionalidade. Lisboa: UCE, 1999, p. 424). Técnica de decidibilidade denominada de ‘pronúncia de inseparabilidade’, no dizer de Dominique Rousseau (**Droit du contentieux constitutionnel**. 8<sup>a</sup> ed. Paris: **Montchrestien**, 2008, p. 156) ou ‘declaração de inseparabilidade’, para Guillaume Drago (**Contentieux constitutionnel français**. 2<sup>a</sup> ed. Refondue. Paris: PUF, 2006, p. 543). Para Guillaume Drago, a inseparabilidade material é absoluta e decorre, dentre outras hipóteses, das disposições essenciais da lei, as quais imprimem sua ‘marca’ e fixam a essência, da qual as outras disposições são dependentes (fls. 543/544).

19. No presente caso, a teleologia da lei (como demonstrado acima a partir de dado histórico e do **telos** declarado pela própria lei) foi a de imprimir maior efetividade ao processo judicial, estabelecendo soluções informáticas, como o é o Diário de Justiça Eletrônico. Pelo que se mostra inviável a interpretação de que o art. 4<sup>o</sup>, cabeça e § 2<sup>o</sup>, da Lei 11.419/2006 tem caráter de lei geral, a reger a totalmente a publicidade dos atos administrativos editados pelos órgãos do Judiciário. Regulação geral que revogaria, apenas para os órgãos judiciais, os artigos 6<sup>o</sup> e 21, I, da Lei 8.666/1993 (geral das licitações e contratos), o art. 12 da Lei 8.112/1990 (e a totalidade dos artigos similares de todos os Estatutos dos Servidores Públicos dos estados membros), e todos os outros artigos de leis ordinárias federais e estaduais, versantes sobre a publicidade dos atos administrativos (tal como a Lei 9.784/1999).

20. Relembre-se, agora com Carlos Maximiliano, não se deve ficar aquém, nem passar além do escopo da norma e, citando Vander Aycken, ‘o fim inspirou o dispositivo; deve, por isso mesmo, também servir para limitar seu conteúdo’ (Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 125). Pelo que a ampliação hermenêutica de seu **telos** implicará na ampliação prática de seu conteúdo. Desembocaríamos na criação de lei nova, desbordando do poder regulamentar delegado aos Tribunais pelo legislador (art. 18 da Lei 11.419/2006). Assim procedendo, os Tribunais laborarão como legislador positivo, incidindo em violação ao princípio da separação de poderes (entre outros os artigos 2<sup>o</sup>, 44, 22, XXVII, 39 da CF/88).

21. De outra, não é razoável entender que apenas os Tribunais necessitam de celeridade e economicidade no campo dos atos administrativos de pessoal, orçamentários e financeiros e de licitações e contratos.

22. Tal interpretação expansiva desaguará em ofensa ao princípio da publicidade (art. 37 da CF/1988). Explique-se. As leis podem definir explicitamente que a publicação dos atos administrativos se fará no diário oficial (art. 6<sup>o</sup>, XIII, da Lei 8.666/1993 e § 1<sup>o</sup> do art. 12 da Lei 8.112/1990) ou simplesmente utilizar-se da expressão ‘meio de publicação oficial’ (§ 4<sup>o</sup> do art. 26 da Lei 9.784/1999). Isso porque a publicação em diário oficial da união dos atos inerentes à função administrativa do Estado é um hábito normatizado desde 01/10/1862. Conforme consta no sítio da Imprensa Nacional, as Seções I e III do DOU contam com 148 anos de veiculação ininterrupta, enquanto a Seção II foi veiculada por 52 anos (atualmente regulamentado pelo Decreto 4.520/2002 e Portaria Imprensa Nacional 268/2009). Destarte, a Lei 11.419/2006, lei com objeto específico, ao estabelecer o diário de justiça eletrônico, mitiga apenas a regra geral referente ao diário de justiça, também publicado pela imprensa oficial.

23. Pois bem, os interessados (entre eles os indivíduos, as empresas, as organizações e os órgãos de controle) têm a legítima expectativa (confiança juridicamente protegida) da publicidade de atos administrativos segundo as respectivas leis de regência. Daí que, por exemplo, a publicação de editais de licitação em diário de justiça eletrônico viola o princípio da publicidade in concreto, porquanto este requer não apenas a publicidade in abstracto (existência de), mas o cumprimento dos requisitos do como publicar e do onde publicar.

24. Do exposto, entendemos perfeita a regulamentação editada pelo Supremo Tribunal. É que a Resolução STF 341/2007 guarda conexão direta com a função jurisdicional ou, no caso da simples comunicação das sessões administrativas (e não dos atos administrativos decorrentes das

decisões nelas adotadas), não há lei disciplinadora do inciso X do art. 93 da Constituição, com a redação dada pela EC 45/2004. Emenda constitucional essa constante do próprio Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano, conforme Exposição de Motivos/MJ 204/2004, DOU de 16/12/2004, p. 8). Eis a íntegra do dispositivo:

‘Art. 1º Fica instituído o Diário da Justiça Eletrônico como instrumento de comunicação oficial, publicação e divulgação dos atos judiciais e administrativos do Supremo Tribunal Federal.

[...]

§ 5º Os atos administrativos a serem publicados no Diário da Justiça Eletrônico são as Emendas Regimentais, os Atos Regulamentares, as Resoluções, as Portarias restritas a assuntos judiciais, as atas das Sessões Solenes do Plenário, as convocações/desconvocações das Sessões, os comunicados de realização de Sessão Administrativa, as autorizações para afastamento do País e os atos oriundos da Resolução nº 330, de 27 de novembro de 2006.’ (esta última resolução ‘dispõe sobre o registro de repositórios autorizados de jurisprudência para indicação de julgados perante o Supremo Tribunal Federal.’)

25. Como decorrência, notam-se os efeitos da interpretação extensiva do art. 4º, **caput** e § 2º, da Lei 11.419/2006 na função controle, exercitada centradamente pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público. No ponto, quanto a este nosso Tribunal de Contas da União, além da instabilidade jurídica do onde as matérias sob sua competência estarão publicadas, a própria operacionalidade do controle externo resultará sobrecarregada. Isso porque, dada a descentralização dos recursos federais (convênios, acordos e ajustes que podem ser firmados com todos os judiciários estaduais), teremos uma multidão de diários de justiça eletrônicos federais e estaduais a acompanhar.

26. Disso deflui o interesse do Tribunal de Contas da União no deslinde na ADI 3875, em trâmite no Supremo Tribunal Federal. Em que pese a Resolução do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (determina a publicação de todos seus atos administrativos no DJE/TJSE) ter potencial impacto reduzido nos trabalhos do TCU (apenas quanto a recursos federais descentralizados), a decisão do STF operará como **leading case**, com evidente efeito cascata em relação aos demais tribunais federais e estaduais. Motivo pelo qual propomos a habilitação desta Corte naqueles autos para, na qualidade de **amicus curiae**, encaminhar cópia integral do acórdão a ser aqui prolatado.”

4. Ante o exposto, o auditor da 3ª Secex, contando com a anuência do titular da unidade, propõe:

“a) conhecer da presente Consulta, por atender os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e no art. 265, todos do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente que:

b.1) os atos a que faz referência o **caput** do art. 4º da Lei 11.419/2006 são os diretamente correlacionados à função jurisdicional do Poder Judiciário, tais como os relacionados na Resolução STF 341/2007;

b.2) a Lei 11.419/2006 não se constitui em regra geral das publicações dos atos administrativos editados pelo Poder Judiciário, não derogando, por isso mesmo, os artigos das leis gerais (Lei 9.784/1999) ou das leis especiais (a exemplo das Leis 8.112/1990 e 8.666/1993) regentes de atos ou processos administrativos;

b.3) é possível a publicação no Diário de Justiça Eletrônico dos atos administrativos estranhos ao exercício da referenciada função jurisdicional tão somente como mecanismo de ampliação da publicidade, sendo que tal publicação não confere eficácia aos referidos atos, inclusive para fins de contagem de prazos.

c) encaminhar cópia do acórdão à Conjur, a fim de subsidiar o exame pela Presidência da conveniência de, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei 9.868/1999, postular junto ao Relator da ADI 3875, em curso no Supremo Tribunal Federal, o ingresso deste TCU no feito, na qualidade de **amicus curiae**, oferecendo-se a íntegra da decisão a ser aqui adotada.

d) dar ciência da decisão ao Consulente e ao Conselho Nacional de Justiça.”

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

De início, registro que esta Consulta merece ser conhecida pelo TCU, porquanto preenche os requisitos indicados no art. 264 do Regimento Interno do TCU.

2. Como visto, a Consulta dirigida pelo nobre Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Ministro Milton de Moura França, foi vazada nos seguintes termos:

*“a) quais os tipos de atos administrativos estão no escopo da Lei nº 11.419/2006? b) quais matérias, cujas leis específicas determinam que sejam divulgadas no Diário Oficial da União, poderão passar a ser publicadas, de forma exclusiva, no Diário de Justiça Eletrônico?”.*

3. Trata, portanto, de discussão sobre o alcance da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, particularmente do seu art. 4º, **caput** e § 2º, que assim estabelece:

*“Art. 4º Os tribunais poderão criar Diário da Justiça eletrônico, disponibilizado em sítio da rede mundial de computadores, para **publicação de atos judiciais e administrativos** próprios e dos órgãos a eles subordinados, bem como comunicações em geral. (...)*

*§ 2º A publicação eletrônica na forma deste artigo **substitui qualquer outro meio e publicação oficial**, para quaisquer efeitos legais, à exceção dos casos que, por lei, exigem intimação ou vista pessoal.”* (grifou-se).

4. Vejo que o parecer apresentado pelo auditor da 3ª Secex acerca da matéria submetida ao descortino desta Corte abordou, com singular propriedade e notável profundidade, todos os aspectos que circundam o tema, de modo que o adoto, como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer nesta fundamentação a síntese das conclusões essenciais suscitadas no parecer.

5. Com efeito, a questão em debate resolve-se basicamente pela adoção do critério da especialidade das normas e pela interpretação teleológica do alcance do art. 4º, e seu § 2º, da Lei nº 11.419, de 2006.

6. Pois bem. É possível depreender que a teleologia da citada lei foi a de conferir maior efetividade à atuação do Poder Judiciário, estabelecendo soluções informatizadas para o processo judicial e para a comunicação dos atos processuais, como o Diário de Justiça Eletrônico, ao estabelecer (na ementa e no art. 1º) que:

*“Dispõe sobre a **informatização do processo judicial**; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências.*

*Art. 1º - O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.*

*§ 1º - Aplica-se o disposto nesta Lei, indistintamente, aos processos civil, penal e trabalhista, bem como aos juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição.*

*§ 2º - Para o disposto nesta Lei, considera-se:*

*I - meio eletrônico qualquer forma de armazenamento ou tráfego de documentos e arquivos digitais;*

*II - transmissão eletrônica toda forma de comunicação a distância com a utilização de redes de comunicação, preferencialmente a rede mundial de computadores;*

*III - assinatura eletrônica as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:*

*a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica;*

*b) mediante cadastro de usuário no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.”* (grifou-se).

7. De se ver que a finalidade da referida norma é tratar da prestação jurisdicional ou, noutros termos, da administração da Justiça, como apoio direto à atividade-fim, e não da administração do próprio Judiciário, como apoio estrito junto à atividade-meio.

8. Então, se é nesses limites que se deve ler a expressão “atos administrativos” contida no art. 4º da Lei nº 11.419, de 2006, não se mostraria razoável a interpretação de que esse dispositivo tem caráter de lei geral, capaz de reger a publicidade de todos os atos administrativos editados pelos órgãos do Judiciário.

9. E destaque-se, aliás, que é exatamente nesse sentido o art. 1º, § 5º, da Resolução nº 341, de 16 de abril de 2007, editada pelo Supremo Tribunal Federal, com a redação dada pela Resolução nº 357, de 1º de abril de 2008, a qual instituiu o Diário da Justiça Eletrônico como instrumento de comunicação oficial, publicação e divulgação dos atos judiciais e administrativos do órgão, nos seguintes termos:

*“§ 5º Os atos administrativos a serem publicados no Diário da Justiça Eletrônico são as Emendas Regimentais, os Atos Regulamentares, as Resoluções, as Portarias restritas a assuntos judiciais, as atas das Sessões Solenes do Plenário, as convocações/desconvocações das Sessões, os comunicados de realização de Sessão Administrativa, as autorizações para afastamento do País e os atos oriundos da Resolução nº 330, de 27 de novembro de 2006.”* (grifou-se).

10. A par disso, deve-se observar que a interpretação expansiva do art. 4º da Lei nº 11.419, de 2006, poderia redundar em certo grau de ofensa ao princípio da publicidade, insculpido no art. 37, **caput**, da Constituição Federal de 1988.

11. No Brasil, a publicação em diário oficial dos atos inerentes à função administrativa do Estado está normatizada desde 1º/10/1862, sendo que as Seções I e III do diário oficial da União (DOU) já contam com 148 anos de veiculação ininterrupta, enquanto a Seção II tem sido veiculada por 52 anos.

12. Atualmente, as normas relativas à publicação do diário oficial da União e do diário da Justiça pela Imprensa Nacional da Casa Civil da Presidência da República estão previstas no Decreto nº 4.520, de 16 de dezembro de 2002, e, ainda, na Portaria nº 268, de 5 de outubro de 2009, editada pela Imprensa Nacional.

13. Desse modo, a lei que dispôs sobre a informatização do processo judicial e tratou da criação do diário de Justiça eletrônico mitigou apenas a regra geral referente ao diário de Justiça, também publicado pela imprensa oficial.

14. Vale lembrar que, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (antiga Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro), *“a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”*.

15. Assim, é que os eventuais interessados na publicação dos atos administrativos (pessoas físicas, empresas, organizações, licitantes, nomeados, contratados, órgãos de controle...) têm a legítima expectativa de que ela se faça segundo as respectivas leis de regência, de modo que, por exemplo, a publicação de editais de licitação em diário de Justiça eletrônico violaria o princípio da publicidade **in concreto**, já que este princípio não requer apenas a publicidade **in abstracto** (existência de divulgação), mas o atendimento também aos requisitos de “como publicar” e “onde publicar”.

16. Por fim, registro que consta dos expedientes encaminhados pelo Consulente a informação de que a Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra resolução editada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (ADI 3875), a qual instituiu o DJE como meio exclusivo de publicação oficial dos atos administrativos do Judiciário no Estado, fundando-se na violação de dispositivos constitucionais garantidores da publicidade, da transparência e do controle e fiscalização da Administração Pública.

17. E, nesse caso, salienta-se que, nos termos do art. 102, § 2º, da CF/88, a decisão final de mérito proferida pelo STF pode ter efeito vinculante sobre os demais órgãos do Judiciário, no exercício da função típica, e até mesmo sobre todos, no exercício da função atípica administrativa.

18. Concordo, assim, com a proposta do auditor no sentido de encaminhar cópia do presente acórdão à Consultoria Jurídica desta Casa, a fim de subsidiar o exame pela nobre Presidência do TCU acerca da conveniência e oportunidade de, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, postular, junto ao respeitável Relator da ADI 3875, o ingresso deste TCU no feito, na qualidade de **amicus curiae**.

Em vista dessas considerações, acolho a proposta de resposta a esta Consulta formulada pelo auditor da 3ª Secex e manifesto-me por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de maio de 2011.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator

#### ACÓRDÃO Nº 1296/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.632/2011-0.
2. Grupo I – Classe III – Assunto: Consulta.
3. Interessado: Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.
4. Unidades: Tribunal Superior do Trabalho e Conselho Superior da Justiça do Trabalho.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 3ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos acerca de Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Ministro Milton de Moura França, versando sobre os tipos de atos administrativos que podem ser incluídos no escopo da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, e as matérias, cujas leis específicas determinam que sejam divulgadas no Diário Oficial da União, que poderão ser publicadas, de forma exclusiva, no Diário de Justiça Eletrônico;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos indicados no art. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e no art. 265 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, responder ao consulente que:

9.1.1. os atos administrativos a que faz referência o **caput** do art. 4º da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, são os diretamente correlacionados ao apoio à função jurisdicional do Poder Judiciário, tais como os relacionados na Resolução STF nº 341, de 16 de abril de 2007;

9.1.2. a Lei nº 11.419, de 2006, não se constitui em regra geral para as publicações dos atos administrativos editados pelo Poder Judiciário, não derogando, por isso mesmo, os artigos das leis gerais (a exemplo da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999) ou das leis especiais (a exemplo da Lei

nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) regentes de atos ou processos administrativos;

9.1.3. é possível a publicação no Diário de Justiça Eletrônico dos atos administrativos estranhos ao exercício da referenciada função Jurisdicional tão somente como mecanismo de ampliação da publicidade, sendo que tal publicação não confere necessariamente eficácia aos referidos atos, inclusive para fins de contagem de prazos;

9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão à Consultoria Jurídica desta Casa, a fim de subsidiar o exame pela nobre Presidência do TCU acerca da conveniência e da oportunidade de, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, postular junto ao Relator da ADI 3875, em curso no Supremo Tribunal Federal, o ingresso deste TCU no feito, na qualidade de **amicus curiae**;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Fundamentação, ao consulente, ao Conselho Nacional de Justiça, bem como, ainda, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

10. Ata nº 18/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/5/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1296-18/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral