



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Governo Digital
Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 3153/2020/ME

Brasília, 23 de novembro de 2020.

A TODAS AS JUNTAS COMERCIAIS

Assunto: Orientações - Publicações em jornais de grande circulação.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 19974.101163/2020-81.

Senhores Presidentes,

1. Informamos que este Departamento recebeu reclamação, por meio do canal "Reclame ao DREI", sobre exigências em relação a algumas publicações legais, sob o argumento de que determinado veículo de comunicação não estaria enquadrado no conceito de "jornal de grande circulação".

2. Sobre o assunto, ressaltamos que tanto o Código Civil, quanto a Lei das Sociedades por Ações, dentre outras, asseveram que as publicações legais devem ocorrer em Diário Oficial da União, do Estado ou do Distrito Federal, conforme o caso, bem como em jornal de grande circulação. Contudo, não há um consenso sobre em qual veículo esta última exigência é cumprida. Vejamos os dispositivos legais:

Código Civil

Art. 1.152. Cabe ao órgão incumbido do registro verificar a regularidade das publicações determinadas em lei, de acordo com o disposto nos parágrafos deste artigo.

§ 1º Salvo exceção expressa, as publicações ordenadas neste Livro serão feitas no órgão oficial da União ou do Estado, conforme o local da sede do empresário ou da sociedade, **e em jornal de grande circulação.** (Grifamos)

Lei das Sociedades por Ações

Art. 289. As publicações ordenadas pela presente Lei serão feitas no órgão oficial da União ou do Estado ou do Distrito Federal, conforme o lugar em que esteja situada a sede da companhia, **e em outro jornal de grande circulação editado na localidade em que está situada a sede da companhia.** (Grifamos)

3. A exigência de publicações em jornais de grande circulação objetiva garantir a efetiva divulgação das informações, considerando que tais veículos de imprensa são lidos pela grande maioria da população, o que não ocorre com o jornal oficial.

4. Contudo, não há uma definição legal do que é considerado um jornal de grande circulação, muito menos no âmbito do Registro Público de Empresas Mercantis, de maneira que devemos recorrer aos entendimentos doutrinários.

5. Antes de verificar a posição majoritária da doutrina, temos a salientar que essa dificuldade de conceituação já foi verificada pelo Ministro Menezes Direito, no voto proferido no REsp 41.969/DF. Vejamos:

A questão da grande circulação é uma matéria muito controvertida. (...). É muito difícil fazer essa consideração de jornal de grande ou de pequena circulação, porque são vários os fatores que devem ser considerados. Não é a frequência da circulação, não é a quantidade da circulação. Há jornais que têm uma destinação específica de publicação de editais, que têm uma pequena circulação, mas, uma circulação dirigida, e essa circulação dirigida, muitas vezes, e, frequentemente isso ocorre, a meu juízo, substitui o conceito de grande circulação para aquele caso concreto. (Superior Tribunal de Justiça. REsp 41.969/DF. Rel. Min. Costa Leite, j. 14.04.1998)

6. Como podemos observar, a definição de jornal de grande circulação não é simples: para alguns considera-se a quantidade de exemplares, e para outros a abrangência da distribuição.

7. Na lição de Modesto Carvalhosa, "jornal de grande circulação é o que tem serviço de assinaturas e é vendido nas bancas do município em que é editado ou distribuído. Não prevalece, portanto, para caracterizar a grande circulação, qualquer critério quantitativo, mas sim distributivo."^[1]

8. Na mesma linha, Egberto Lacerda Teixeira e José Alexandre Tavares Guerreiro afirmam o seguinte^[2]:

De acordo com o texto legal, portanto, esse órgão de imprensa é que deverá estampar as publicações ordenadas pela lei, não havendo jornal local. Por jornal, aqui se deve entender o diário, e não o periódico publicado semanalmente, quinzenalmente, etc. Realmente, não seria possível, nem prático admitir-se, por exemplo, a hipótese de convocação de assembleias gerais, que exigiria mais do que os oito dias previstos em lei, dada a obrigatoriedade de publicação do respectivo edital por três vezes. Inclinação, portanto, pela validade das publicações efetuadas em órgão de grande circulação local (ainda que não editado no local da sede), quando, no lugar onde está sediada a companhia, não se edite órgão de imprensa diário.

9. A advogada Mariangela Monezi^[3] compartilha o entendimento acerca do critério distributivo do jornal e aduz:

Entende-se por "jornal" o que se publica, no mínimo, cinco dias na semana, a exemplo do próprio Diário Oficial do Estado de São Paulo que tem cinco publicações semanais. E por "grande circulação" entende-se o jornal cuja distribuição é feita na localidade em que é editado de forma regular e de fácil acesso aos acionistas.

10. Nesse sentido, pode-se concluir que jornal de grande circulação é aquele que é distribuído de forma habitual nos Estados e Municípios, ou seja, que é acessível a todos, bem como está disponível em meio físico e digital, na medida em que o objetivo desse tipo de publicação é a circulação efetiva das informações.

11. Adicionalmente, achamos pertinente citar trecho do artigo "Entenda o que é um 'jornal de grande circulação' para licitações", dos advogados Bruno Camargo e Elisa López^[4]:

A maioria das licitações realizadas por órgãos públicos para a contratação de espaço em jornais de grande circulação **exige, erroneamente, a comprovação da TIRAGEM dos jornais ofertados**. Entretanto, exigir apenas a comprovação de tiragem é contrariar a Lei de Licitações, pois **a elevada tiragem nem sempre significa que o veículo de comunicação possui grande circulação**, como exige o art. 21, III, da Lei nº 8.666/93.

Enquanto a tiragem é um termo de mídia, que consiste no **número bruto de exemplares impressos** de determinada publicação; a segunda (que interessa ao cumprimento da lei) é representada pelo **número de exemplares que, de fato, chegam às mãos dos leitores**. Ao conceituar o jornal de grande circulação como **“aquele que possui elevada tiragem”** a Administração Pública deixa margem à apresentação de todo tipo de jornais, inclusive, de veículos de comunicação com características sensacionalistas e de restrita circulação, pois são veículos que não circulam através da venda de assinaturas e da disponibilização na internet. Tome-se, como exemplo, o jornal “Super Notícia” (MG) que é um veículo considerado “sensacionalista”, porém de maior tiragem e circulação no Brasil, segundo a Associação Nacional de Jornais (ANJ)¹.

O jornal exigido no art. 21, III, da Lei nº 8.666/93 deve ser acessível a todos e ser **um veículo bastante consumido no meio empresarial**, uma vez que a publicidade dos procedimentos de compra pela Administração Pública almeja angariar um maior número de licitantes, como é o caso dos jornais conhecidos como *“quality paper”*, que são **divididos em cadernos, comercializam assinaturas e facilmente encontrados em quaisquer bancas**. Veículos de comunicação da categoria *quality paper* têm linha editorial que privilegia Política, Economia, Administração Pública e Cultura, além de apresentar conteúdo jornalístico.

(...) **As orientações administrativas, inclusive dos Tribunais de Contas, são no sentido da obrigatoria divulgação das informações oficiais em veículos de informação que não criem restrições aos destinatários, pois o objetivo da publicação é alcançar o maior público possível.** (...)

Outro fator importante a ser observado é a necessidade de o veículo de comunicação possuir versão *on-line*. A publicação em um veículo que possui **versão impressa e versão digital** (disponibilizado na íntegra na internet) faz com que o órgão cumpra com a determinação contida na Lei Geral de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011). Ter a versão digital contribui significativamente para ampliação da Publicidade Legal deste órgão, pois o cidadão terá acesso às publicações oficiais em qualquer lugar do país e do mundo, no mesmo dia da publicação no jornal impresso. É impossível ignorar o avanço da internet, tanto é que todos os veículos de comunicação oficiais possuem edição digital integral na internet (por exemplo: Diário Oficial da União, Diário Oficial do Estado de Minas, Diário Oficial do Estado de São Paulo). **Como exemplo, o Tribunal de Contas do Ceará tem jurisprudência favorável à publicação em jornal de grande circulação que possua versão *on-line* (na internet). O julgamento do Processo de nº 15.602/10, apresentou a seguinte definição de jornal de grande circulação.**

[...] “Jornal de grande circulação”, para efeito de divulgação de editais de licitação, é aquele que tem presença diária na internet, considerando também a questão da tradição em publicação destes editais. (Processo Nº 15.602/10 – Parecer Técnico Nº 03/2011, Relator: Sr. Conselheiro Pedro Ângelo Sales Figueiredo, publicado no DOECE em 21.12.2011, p. 237) (Grifamos)

12. Note-se que a conceituação trazida pelo renomado doutrinador Modesto Carvalhosa se alinha aos entendimentos trazidos pelo supracitado artigo, que inclusive cita decisão de Tribunais de Contas, no sentido de que para se caracterizar a grande circulação, **deve-se levar em conta o critério distributivo e não quantitativo**, de modo que a tiragem se torna um parâmetro equivocado para atingir a exigência contida na lei.

13. Apenas a título de ilustração, oportuno citar trecho de manifestação da Comissão de Valores Mobiliários, que foi colacionada na obra do Alfredo Sérgio Lazzareschi Neto^[5]:

Artigo. 289: nota 1g. Parecer CVM/SJU n. 134/79: “**Jornal de grande circulação, para a Lei de sociedade por Ações, aquele que permite ao maior número possível de acionistas acesso, pleno e sem maiores esforços, conhecimento dos atos da vida societária, como também venha a atender às necessidades de informação acerca da companhia de terceiros que com ela se relacionam.**”

Vide também Parecer CVM/SJU n. 121/78: “**Os órgãos da imprensa hebdomadária não atendem ao dispositivo no caput do art. 289 da Lei n.6.404. Aplica-se, no caso de não ser editado, na localidade da sede da companhia, jornal de circulação diária, o disposto no § 2º do citado artigo.**” (Grifamos)

14. Oportuno se ter mente, ainda, que além das publicações societárias, a Lei nº 8.666, de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, também exige a publicidade via publicação em jornal de grande circulação. É o texto da lei:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

(...)

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. (Grifamos)

15. Sobre o artigo citado, a Consultoria Zênite^[6] se pronunciou no seguinte sentido:

Contratação pública – Princípio – Publicidade – Jornal de grande circulação – Definição
Em relação à expressão "jornal de grande circulação", prescrita no inc. III do art. 21 da Lei nº 8.666/93, a Zênite assim a definiu: **"empregada no texto da lei ora em comento, como aquele periódico que tem ampla circulação no território do estado, ou seja, um periódico bastante aceito e consumido pela população, em se tratando do estado, que atinja quase todos os municípios, senão todos. O mesmo sentido deve ser dado com relação ao município, o jornal local deverá atingir a quase todas as classes e faixas da população.** A Administração não poderá aceitar contratar com jornais que atinjam apenas uma categoria de profissionais, ou apenas uma parte da sociedade". (Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba: Zênite, n. 37, p. 239, mar. 1997, seção Perguntas e Respostas.) (Grifamos)

16. Diante do exposto, em linhas gerais, não é possível definir precisamente o que é jornal de grande circulação, contudo, deve-se ter em mente que o objetivo das disposições legais é que haja a devida publicidade, de modo que o maior número de pessoas tenha acesso à informação. Assim, de acordo com parecer do escritório Viera de Carvalho e Jobin^[7], em resposta à consulta da Associação Nacional de Jornais:

(...) jornais de categorias profissionais, aqueles que somente circulam em finais de semana, jornais esportivos, etc., ou aqueles com tiragem muito reduzida, não se enquadram na definição de "grande circulação".

Não obstante isso, cumpre ressaltar que jornal de grande circulação não pode ser entendido como sinônimo de "maior circulação" no caso de existir mais de um jornal de grande circulação em uma mesma localidade. Ou seja, não pode haver a monopolização e concentração de todas as publicações em somente um jornal por ser o de maior circulação.

17. Dessa forma, em suma, pode-se entender que um jornal de grande circulação deve, dentre outros:

- I - estar disponível de forma impressa, bem como possuir versão digital;
- II - ser distribuído de forma habitual;
- III - não ser direcionado para determinado público.

18. Em segunda linha, no que diz respeito às atribuições das Juntas Comerciais, importante destacar que ao órgão executor do Registro Empresarial compete arquivar os instrumentos produzidos pelas sociedades que se apresentarem formalmente em ordem, não lhe cabendo interferir na relação jurídica interna da sociedade, nos termos do art. 40 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, *in verbis*:

Art. 40. Todo ato, documento ou instrumento apresentado a arquivamento será objeto de exame do cumprimento das formalidades legais pela junta comercial.

19. Compete às Juntas Comerciais arquivar os documentos das sociedades, examinando somente os aspectos formais dos atos e documentos, cumprindo-lhes velar pelo fiel cumprimento da lei, *ex vi* do inciso I do art. 35 da Lei nº 8.934, de 1994:

Art. 35. Não podem ser arquivados:

- I - os documentos que não obedecerem às prescrições legais ou regulamentares ou que contiverem matéria contrária à lei, à ordem pública ou aos bons costumes, bem como os que colidirem com o respectivo estatuto ou contrato não modificado anteriormente.

20. Nesse passo, é importante dizer que bem definido está que a competência deferida às Juntas Comerciais é estritamente formal, ou seja, de verificar as formalidades extrínsecas dos atos sujeitos a registro e arquivamento, e não mais do que isso.

21. Dessa forma, considerando os termos deste Ofício Circular, orientamos que as Juntas Comerciais observem apenas as formalidades legais dos atos apresentados a arquivamento, bem como se as publicações observaram os ditames legais. E, no que tange ao jornal de grande circulação em que eventualmente o ato foi publicado, que a análise se limite a verificar o critério distributivo do jornal (conforme item 17), não adentrando em outros aspectos.

22. Estamos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

AMANDA MESQUITA SOUTO

Coordenadora Geral

Documento assinado eletronicamente

ANDRÉ LUIZ SANTA CRUZ RAMOS

Diretor

- [1] Modesto Carvalhosa, Comentários à Lei de Sociedades Anônimas, vol. 4, tomo II, São Paulo: Saraiva, 2003, p. 521.
- [2] Teixeira, Egberto Lacerda e Tavares Guerreiro, José Alexandre, 1919 –Das sociedades anônimas no direito brasileiro. São Paulo: Bushatsky, 1979. Página: 815.
- [3] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2004-fev-06/normas_publicacoes_legais_sociedades_anonimas
- [4] Disponível em: <https://www.agenciawm.com.br/o-que-e-jornal-de-grande-circulacao/>
- [5] LAZZARESCI NETO, Alfredo Sérgio. Lei das sociedades por ações anotada. 5.ed.rev., anual. E ampl. –São Paulo: Societatis Edições (Bok2),2017. Páginas: 1242 e 1243.
- [6] Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/04185-17.odt.pdf>
- [7] Disponível em: https://www.anj.org.br/site/pdf/jornal_grande_circulacao.pdf



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz Santa Cruz Ramos, Diretor(a)**, em 01/12/2020, às 17:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Mesquita Souto, Coordenador(a)-Geral**, em 01/12/2020, às 17:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **10254978** e o código CRC **B9FABD2E**.

SEPN 516, Lote 8, Bloco D, 2º andar - Bairro Asa Norte
CEP 70770-524 - Brasília/DF
(61) 2020-2162 - e-mail drei@mdic.gov.br

Referência: ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 19974.101163/2020-81.

SEI nº 10254978