

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Na presente ação direta, discute-se a constitucionalidade do **art. 1º da Lei nº 13.818, de 24 de abril de 2019, que deu nova redação ao art. 289 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades Anônimas)**, dispondo sobre a publicidade dos atos societários das sociedade anônimas.

De início, **considero cumpridos os requisitos para o conhecimento da presente demanda**, a qual foi ajuizada por partido político com representação no Congresso Nacional (art. 103, inciso VIII, da CF/88) contra lei federal editada na vigência da Constituição Federal de 1988 (art. 102, inciso I, alínea **a**, da CF/88), estando indicado e fundamentado suficientemente o objeto da impugnação (art. 3º da Lei nº 9.868/99).

A presente ação volta-se **contra a dispensa, implementada pela Lei nº 13.818, de 24 de abril de 2019, do dever de publicar atos societários na imprensa oficial por parte das sociedades anônimas**.

Assim, se, antes da norma questionada, as sociedades anônimas estavam obrigadas a publicar os respectivos atos societários no órgão oficial da União ou do Estado ou do Distrito Federal e em outro jornal de grande circulação veiculado na localidade da sede da companhia, após a alteração normativa, passaram a estar obrigadas a realizar as mencionadas publicações apenas

“em jornal de grande circulação editado na localidade em que esteja situada a sede da companhia, de forma resumida e com divulgação simultânea da íntegra dos documentos na página do mesmo jornal na internet”.

O partido requerente sustenta a ofensa ao direito à informação e aos princípios da primazia do interesse público e da segurança jurídica.

Passo à análise da controvérsia.

As empresas constituídas sob a forma jurídica da sociedade anônima caracterizam-se pela divisão de seu capital em ações, cujo valor de emissão limita a responsabilidade de cada sócio ou acionista, podendo ser classificadas como companhias abertas ou fechadas, conforme os respectivos valores mobiliários estejam ou não admitidos à negociação.

O perfil da sociedade anônima volta-se a empreendimentos de grande vulto, cujos sócios (acionistas) fornecem o capital necessário a sua

instituição e funcionamento, ao passo que se tornam beneficiários da partilha de resultados da empresa, dada sua finalidade lucrativa.

O mercado de valores mobiliários, ou mercado de capitais, é uma forma de financiamento das sociedades anônimas de capital aberto por meio da qual os investidores destinam recursos para as empresas adquirindo valores mobiliários. Por outro lado, também configura uma alternativa de investimento aos poupadores, motivo pelo qual o mercado de capitais pode ser considerado como “um mercado que tem como característica estimular a poupança e o investimento produtivo” (CAMPINHO, Sérgio. **Sociedade Anônima**. São Paulo: SaraivaJur, 7. ed., 2023. p. 49).

Os valores mobiliários estão arrolados nos incisos do art. 2º da Lei nº 6.385/76 e podem também ser conceituados, de forma genérica, como

“títulos ou contratos de investimento coletivo, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, **cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros**” (art. 2º, inciso IX).

Nessa qualidade, constituem investimento que envolve riscos, considerando que o valor dos títulos emitidos pode sofrer flutuação **conforme as condições do mercado e o desempenho da companhia**, circunstâncias que se mostram preponderantes para a tomada de decisão do investidor e dos demais agentes do mercado.

Nesse contexto, **as sociedades anônimas são submetidas a um regime de ampla publicidade desde sua constituição, durante seu funcionamento, até sua extinção.**

A Lei nº 6.404/76 dispõe que “[n]enhuma companhia poderá funcionar sem que sejam arquivados e publicados seus atos constitutivos” (art. 94).

Ademais, os denominados “documentos da administração” relativos ao funcionamento da companhia (relatório da administração sobre os negócios sociais e os principais fatos administrativos do exercício findo; cópia das demonstrações financeiras e parecer dos auditores independentes, se houver) também devem ser objeto de publicação, conforme dispõe o art. 133, § 3º, do mencionado diploma legal, segundo o qual “[o]s documentos referidos neste artigo, à exceção dos constantes dos incisos IV e V, serão publicados até 5 (cinco) dias, pelo menos, antes

da data marcada para a realização da assembleia-geral”.

A ata da assembleia-geral ordinária (art. 134, § 5º) e a ata da reunião do conselho de administração (art. 142, § 1º), entre outros atos societários, também deverão ser publicadas.

Segundo Sérgio Campinho, a lei das sociedades anônimas adota o princípio do **full and fair disclosure** sobre atos e fatos da empresa, ou seja, tais companhias respondem a um **dever qualificado de informar de forma completa, justa e apta a sociedade, de modo a subsidiar a tomada de decisão de terceiros**. Assim,

“[a] publicidade dos fatos e atos societários com impactos na vida patrimonial, econômica e financeira da sociedade são de interesse de seus acionistas e, em inúmeros casos, do público em geral. A adequação dos mecanismos de publicidade, garantindo-lhes eficiência e idoneidade, assegura os interesses dos acionistas minoritários e do mercado de capitais, interesses esses expressamente tutelados por diversas leis societárias” (CAMPINHO, Sérgio. **Sociedade Anônima**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 467).

O autor afirma, ainda, que

“[a] política de *disclosure* (ou *full disclosure*) retrata o processo de divulgação pelas companhias abertas de informações amplas e completas acerca de si próprias e dos valores mobiliários que emitem, de forma equitativa para todo o mercado. A proteção da poupança popular exige a efetiva adoção dessa política de divulgação de informações, sem o que restam seriamente comprometidas a tutela do investidor e a própria eficiência do mercado. Por isso, é oportuna a consideração de Marcelo Trindade, para quem ‘a informação é o principal bem jurídico tutelado pela intervenção no mercado de capitais’” (CAMPINHO, Sérgio. **Sociedade Anônima**. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 53).

Portanto, a publicação de atos societários se faz necessária como **medida voltada ao acesso à informação, considerando que é dado aos acionistas, credores, concorrentes, empregados, bem como ao Poder Público e à sociedade em geral, a faculdade de fiscalizar o trabalho dos administradores, de forma a aferir a saúde da companhia e a**

regularidade e rentabilidade dos negócios ali realizados, para que possam tomar decisões de maneira informada e observar o devido cumprimento da função social da empresa.

O que está em questão na presente ação é a **forma** com que esses atos seriam publicados. A pergunta a ser respondida é: **há inconstitucionalidade na dispensa de publicação de atos societários na imprensa oficial?**

A meu ver, a resposta é **negativa**.

O partido requerente justifica a inconstitucionalidade alegada pelo fato de que, em suma,

“a conjunção da aplicabilidade dos princípios do direito à informação, à segurança jurídica e da primazia do interesse público, encaminha à conclusão de que as sociedades anônimas devem garantir a publicidade de seus atos de maneira qualificada, confiável e segura”.

De fato, a afirmação se mostra verdadeira e está em consonância com a **relevância de se conferir transparência, integridade e disponibilidade às informações atinentes a atos praticados por sociedades anônimas**. Assim, não basta que a publicação ocorra, pois ela deve ser idônea a alcançar e efetivamente informar as pessoas interessadas.

Nesse sentido, **vide**:

“Percebe-se, assim, que a publicação de um ato empresarial, seja uma convocação, um balanço ou qualquer outro ato necessário à vida societária, efetuada através de um meio de comunicação não apropriado, ou seja, sem a preocupação da leitura e conseqüente ciência dos interessados do teor das publicações, inviabiliza o próprio princípio da publicidade” (ROVAI, Armando Luiz; MESSA, Ana Flávia. Das Publicações Legais e sua Obrigatoriedade. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, v. 24, n. 93, p. 181-236, jul./set. 2021).

Todavia, **não se infere dos princípios constitucionais suscitados na petição inicial uma forma única de se conferir publicidade a esses atos, motivo pelo qual, nesse mister, tem o legislador infraconstitucional certo espaço de conformação**. Dito de outra forma, não se extrai diretamente do texto constitucional que a divulgação de tais informações

deveria ser feita necessariamente por veículos da imprensa oficial.

Decerto que, ao prescindir da publicação em órgãos da imprensa oficial, a norma impugnada afasta importante mecanismo de divulgação de atos de interesse público. Não obstante, interessa notar que a divulgação por meio da imprensa oficial se dá obrigatoriamente para atos administrativos, consoante o Decreto nº 9.215, de 29 de novembro de 2017, que, em seus arts. 11 e 12, arrola os atos passíveis de publicação no Diário Oficial da União (DOU):

Atos publicados integralmente

“Art. 11. Serão publicados na íntegra no Diário Oficial da União:

I - os atos com conteúdo normativo, exceto os atos de aplicação exclusivamente interna que não afetem interesses de terceiros; e

II - os atos oficiais:

a) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

b) do Poder Legislativo;

c) do Poder Judiciário;

d) do Ministério Público da União;

e) da Defensoria Pública da União; e

f) do Tribunal de Contas da União.

§ 1º O disposto no inciso II do caput não se aplica nas hipóteses previstas nos art. 12 e art. 13. (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

§ 2º Os anexos aos atos com conteúdo normativo serão publicados integralmente no Diário Oficial da União. (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência”

Atos publicados em extrato

“Art. 12. Os atos oficiais que não requeiram publicação integral obrigatória serão publicados em resumo e se restringirão aos elementos necessários à sua identificação.

Parágrafo único. Incluem-se entre os atos a que se refere o caput :

I - decisões de tribunais e de órgãos colegiados dos Poderes da União;

II - pautas;

III - editais, avisos e comunicados;

IV - contratos, convênios, aditivos e distratos;

V - despachos de autoridades administrativas relacionados a interesses individuais; e

VI - atos oficiais que autorizem, permitam ou concedam a execução de serviços por terceiros.”

Os atos provenientes de particulares, embora possam ser objeto de publicação no DOU, **estão sujeitos a cobrança**, como se extrai do art. 15 do decreto supramencionado:

“Art. 15. Estarão sujeitos a pagamento para publicação no Diário Oficial da União os atos originários de:

(...)

VII - particulares em geral, inclusive de pessoas físicas.”

No intuito de fazer chegar as informações pertinentes às pessoas e às entidades interessadas, embora dispensada a publicação em diário oficial, **a norma manteve a obrigatoriedade de divulgação dos atos das sociedades anônimas em jornais de ampla circulação, tanto no formato físico, de forma resumida, quanto no formato eletrônico, na íntegra.**

Com efeito, é irrefutável que as inovações tecnológicas afetam profundamente a forma com que as pessoas obtêm acesso à informação, sendo razoável que uma norma editada em 1976 seja atualizada para acompanhar as transformações ocorridas ao longo do tempo. Nesse sentido, sabe-se que, atualmente, o fluxo de informações se dá, em grande medida, por meio eletrônico, sendo certo que **a divulgação da íntegra dos atos societários em página da internet de jornais de grande circulação é medida que logra atingir grande número de pessoas interessadas e que se mostra acessível para o fim que se propõe.**

Ademais, **a norma mantém a obrigatoriedade de divulgação dos atos societários na mídia impressa, o que contempla a parcela da população que não costuma ou não consegue fazer uso de meios eletrônicos de acesso à informação.** Aliás, as publicações resumidas em meio impresso foram objeto do Parecer de Orientação nº 39 da Comissão de Valores Mobiliários, no intuito de estabelecer o conteúdo mínimo que deve ser divulgado pelas empresas (Disponível em: <<https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/cvm-divulga-parecer-de-orientacao-sobre-demonstracoes-financeiras-resumidas>>. Acesso em: 22/5/23).

Assim, **sem obstar o acesso do público em geral às informações**

pertinentes, a norma tornou o processo de publicação dos atos societários mais simples e menos custoso.

Quanto à integridade do conteúdo publicado, nota-se que a norma estabeleceu **salvaguarda para que as informações divulgadas sejam condizentes com os documentos originais, consistente na certificação digital por meio da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil)**. Na mesma toada, as publicações eletrônicas do Diário Oficial da União também atendem a requisitos de “autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP – Brasil”, nos termos do art. 4º do Decreto nº 9.215, de 29 de novembro de 2017, assim como exigido pela norma questionada em relação às sociedades anônimas.

Não vislumbro, portanto, decréscimo de confiabilidade nas informações publicadas em jornais de grande circulação.

Com a devida vênia da Procuradoria-Geral da República, não me parece necessário suscitar, em uma eventual interpretação conforme à Constituição, o dever de registro de atos societários na Junta Comercial, a fim de se conferir oficialidade às informações publicadas em jornais de grande circulação.

O registro público de atos societários é procedimento disciplinado pela Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que estipula, em seu art. 2º, que

“[o]s atos das firmas mercantis individuais e das sociedades mercantis serão arquivados no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, independentemente de seu objeto, salvo as exceções previstas em lei”.

Assim sendo, **a alteração da sistemática de publicação dos atos societários não altera a disciplina acerca do registro público, que permanece uma obrigação legal das empresas**. É o que também afirma Sérgio Campinho, segundo o qual

“[a]s publicações ordenadas em lei, sem exceção, devem ser arquivadas na Junta Comercial. Com a providência, completa-se o sistema legal de publicidade dos atos societários” (CAMPINHO, Sérgio. **Sociedade Anônima**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 469).

Desse modo, entendo que a forma escolhida pelo legislador

infraconstitucional para conferir publicidade aos atos praticados por sociedades anônimas **não ofende o direito constitucional à informação, tampouco o princípio da primazia do interesse público, considerando que não foi demonstrado evidente obstáculo para que os atores do mercado e da sociedade tenham acesso aos dados pertinentes nesse âmbito nem que a integridade da informação seria afetada.**

Ademais, houve, na elaboração da norma questionada, uma preocupação com a **segurança jurídica** das atividades impactadas pela alteração normativa, o que se extrai da *vacatio legis* de **quase dois anos para a entrada em vigor da nova redação do art. 289 da Lei nº 6.404/76** (art. 3º da Lei nº 13.818/19).

Em verdade, é possível perceber que o tema tem sido debatido pelo Poder Legislativo, o qual vem apresentando uma tendência de desburocratizar as publicações obrigatórias de sociedades empresariais, sem, todavia, obstar o direito à informação.

Quanto ao ponto, vejamos trecho do relatório do **Deputado Walter Ihoshi**, Relator do Projeto de Lei nº 7.609, de 2017, na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados:

“Cabe repassar aqui as sumárias razões de direito e de fato, que demonstram a valia de, transitoriamente, manter a publicação impressa integral, mas, de 2022 em diante, generalizar a modalidade de divulgação na forma resumida:

- as publicações legais dos atos informativos ou de gestão das empresas acham-se atreladas a princípios indisponíveis de publicidade, transparência, confiabilidade e segurança, que devem nortear as relações entre os atores de mercado, fornecedores, parceiros, consumidores, Fisco, e permitir, em especial, o acompanhamento por concorrentes e stakeholders, acerca dos atos societários e de gestão, das demonstrações financeiras e resultados relevantes das empresas;

- ainda não se observa suficiente universalização do uso e acesso à internet no Brasil, que, em algumas regiões do país, alcança apenas parcela de nossa população: a grande maioria dos internautas usa a internet para amplo e diversificado leque de finalidades, minimamente para acompanhar publicações legais;

- o uso da comunicação digital via internet, de forma simultânea à edição impressa, não é sucedânea nem deve ser

concorrente, mas recurso subsidiário ou complementar das publicações em jornais, para ampliar a abrangência dos fatores de disseminação e transparência, reconhecidos às primeiras, e dos fatores segurança e confiabilidade, presentes em maior proporção na segunda;

- sob o aspecto da abrangência ou disseminação efetiva da divulgação, a imprensa escrita propicia acesso fácil, simultâneo, durável e de custo ínfimo, conforme várias fontes de pesquisa, para difusão da informação com responsabilidade editorial e legal;

- a publicação impressa é largamente compensada pelos atributos de segurança e confiabilidade, de efetiva transparência de que se reveste a imprensa escrita, sobrepondo-se à comunicação eletrônica digital;

- as tabelas de precificações para as publicações realizadas em órgãos da imprensa oficial equivalem ou superam as dos concorrentes privados, a que se junta a desvantagem imensa que provém da diminuta circulação e do baixo interesse do público leitor em relação aos veículos oficiais.

É a constatação de que as normas legais hoje observadas indistintamente pelo mercado, no que concernem às publicações determinadas pelos arts. 124, 133, 176 e 289 da Lei das S/A, se subsumem a numerosas razões meritórias, não devendo ser abolidas, de forma abrupta, mas sim praticadas até que se possa incrementar a opção pela forma resumida, com a simultânea divulgação integral do conteúdo no sítio do mesmo jornal.

Este o teor do emendamento aqui alvitado para a proposição, mediante o acréscimo do art. 289-A ao texto da Lei das Sociedades Anônimas, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2022, após o período de *vacatio legis*: publicação resumida em órgão de imprensa de grande circulação na localidade sede da companhia, e a divulgação concomitante da íntegra dos documentos no sítio do mesmo jornal na internet, com certificação digital da autenticidade por autoridade certificadora credenciada no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP-Brasil.

Em outras palavras, mantêm-se incólumes, temporariamente, as publicações legais das companhias, consoante as disposições em vigor do art. 289 e seus parágrafos da Lei das Sociedades Anônimas, evitando os efeitos adversos de uma mudança imediata do marco regulatório aplicável; mas,

a partir de 2022, estabelecem-se as mesmas formas e meios de divulgação legal dos atos societários que já a Lei nº 13.043/2014 previra, nos três parágrafos do seu art. 19, para as companhias sob regime simplificado, de tal sorte que, nesse particular, dito critério será estendido às sociedades anônimas de grande porte” (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1613852&filename=PRL+2+CDEICS+%3D%3E+PL+7609/2017>. Acesso em: 18/5/23).

Acrescente-se que o Congresso Nacional pôde exercer novo juízo sobre a questão por ocasião da edição da Medida Provisória nº 892, de 5 de agosto de 2019, que dispensava a publicação de documentos de sociedades anônimas no diário oficial e em jornais de grande circulação, exigindo apenas a publicação nos sítios eletrônicos da Comissão de Valores Mobiliários e da entidade administradora do mercado em que os valores mobiliários da companhia fossem admitidos para negociação.

A Comissão Mista que analisou a medida provisória aprovou relatório de autoria da **Senadora Rose de Freitas** pela sua rejeição. A norma perdeu eficácia em razão do término do prazo para sua votação no Congresso Nacional (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1838942&filename=PAR+1+MPV89219+%3D%3E+MPV+892/2019>. Acesso em: 22/5/23).

Por fim, ao contrário do que afirma a parte requerente, a questão não pode ser comparada ao que foi decidido, em sede monocrática, na **ADI nº 6.229/DF**, a qual versava sobre a constitucionalidade da Medida Provisória nº 896/19, que havia afastado a obrigatoriedade de publicação de atos administrativos em jornais diários de grande circulação, passando a exigir apenas a publicação em diário oficial ou sítio eletrônico oficial do respectivo ente, facultando aos estados e aos municípios a utilização do sítio eletrônico da União.

Com efeito, naquela ação, discutia-se a forma de publicação de atos do Poder Público – e não de sociedades empresárias –, e a inconstitucionalidade alegada dizia respeito à previsão de que a divulgação se daria exclusivamente por meio da imprensa oficial.

O Relator, Ministro **Gilmar Mendes**, concedeu medida cautelar para suspender a eficácia da medida provisória, fundamentando que, além de não cumprir os requisitos de urgência e relevância, a norma não teria detalhado suficientemente “como as informações deveriam ser

divulgadas para garantir o fácil acesso pelo público em geral”. Além disso, a norma teria implementado uma alteração abrupta da sistemática de publicações de atos administrativos anterior, o que teria contrariado o princípio da segurança jurídica.

Todavia, o Tribunal **não exerceu juízo sobre o mérito da demanda**, pois a ação foi julgada prejudicada, ante a perda de eficácia da medida provisória, por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias.

Concluo, portanto, que **a inconstitucionalidade alegada não se confirma**.

Ante o exposto, **voto pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade**.