



ARTIGO
04/09/2025

A obrigatoriedade da publicação de extrato do edital de licitação em jornal de grande circulação prevista no artigo 54, § 1º, da Lei nº 14.133/21

**** Germano Fraga Lima***

**** Helenice Hachul***

Resumo:

O presente artigo analisa a exigência de publicação do extrato do edital em jornal de grande circulação, prevista no § 1º do art. 54 da Lei nº 14.133/2021. A partir de abordagem jurídico-técnica e da evolução do mercado editorial, sustenta-se a necessidade de interpretação evolutiva do conceito, compatível com os avanços tecnológicos e com os princípios constitucionais da Administração Pública. Defende-se que tanto veículos impressos quanto digitais podem atender à exigência legal, desde que comprovem periodicidade, abrangência territorial, pluralidade editorial e confiabilidade da divulgação, assegurando efetividade da publicidade oficial, controle social e integridade das contratações públicas.

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como “Nova Lei de Licitações”, foi concebida para sistematizar e modernizar as normas aplicáveis às contratações públicas, incorporando dispositivos de legislações anteriores, bem como interpretações doutrinárias e jurisprudenciais consolidadas. O novo diploma introduziu avanços relevantes, como a ampliação do uso de meios eletrônicos e a previsão do diálogo competitivo, modalidade voltada à busca de soluções inovadoras e mais eficientes para a Administração. Apesar desse esforço de atualização, a lei preserva institutos anacrônicos, revelando, em certos aspectos, o paradoxo entre inovação e conservação normativa — um verdadeiro “museu de grandes novidades”. Exemplo disso é a manutenção da exigência de publicação do extrato do edital em jornal diário de grande circulação, prevista no art. 54, §1º, modelo oriundo da antiga Lei nº 8.666/1993, editada em um período em que o jornal impresso era o principal, senão o único, meio viável de publicidade oficial.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a partir da Consulta formulada no TC-06736/026/06, fixou como critério objetivo para admitir-se um jornal como de grande circulação a tiragem mínima de 20.000 exemplares impressos.



ARTIGO
04/09/2025

Ocorre que, com a ascensão dos meios digitais, grande parte dos veículos impressos reduziu drasticamente a tiragem ou migrou integralmente para plataformas eletrônicas. Dados do portal Poder 360° (2024) indicam que, entre os 14 principais jornais do país, 9 reduziram a circulação impressa e 12 ampliaram assinaturas digitais no último anoⁱⁱ. Esses números reforçam a necessidade de reinterpretação do conceito de “jornal de grande circulação”, de forma a abranger, além dos impressos tradicionais, os veículos digitais que efetivamente cumpram a função institucional de ampla divulgação, evidenciando a defasagem do requisito legal frente ao objetivo da nova lei de estimular o uso de recursos tecnológicos nas contratações públicas.

Marçal Justen Filho, em sua obra *“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”* (2. ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, e-book baseado na 17ª ed. impressa), publicada em 2016, já antecipava a necessidade de superação do modelo tradicional de divulgação em papel, ao defender que a divulgação em sítios eletrônicos especializados seria mais eficiente, por permitir aos interessados acesso mais amplo e imediato às informações relativas às licitações.

Por essa razão, a exigência de publicação em jornal diário de grande circulação, prevista no § 1º do artigo 54 da Lei nº 14.133/2021, foi alvo de críticas sob a ótica da eficiência administrativa, por representar, em muitos casos, um ônus desproporcional diante das possibilidades mais acessíveis e abrangentes oferecidas pelos meios digitais. Cumpre lembrar que o princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal, já estava resguardado no próprio *caput* do referido artigo 54, ao determinar a divulgação integral do edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) — plataforma digital que assegura ampla visibilidade pública e acessibilidade às informações. Essa duplicidade levou inclusive à proposição de veto presidencial ao § 1º, sob o argumento de que o dispositivo seria excessivo e desconectado da realidade tecnológica contemporânea.

Ressalta-se que, embora o Poder Executivo tenha buscado suprimir a obrigatoriedade de publicação em jornal diário de grande circulação, a redação do § 1º também abrangia a divulgação no Diário Oficial do ente federativo. O debate em torno do veto presidencial expôs a tensão entre modernização e preservação de mecanismos tradicionais. Caso fosse mantido, ambas as formas de publicidade seriam eliminadas, razão pela qual o Congresso Nacional o rejeitou, preservando o instrumento tradicional de publicidade oficial, de baixo custo e relevante para a lisura e a legitimidade dos certames.



ARTIGO
04/09/2025

Dessa forma, diante da manutenção expressa da integralidade do § 1º do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, cabe à Administração cumprir a exigência legal, interpretando-a à luz das transformações do setor jornalístico. Para tanto, é imprescindível que esses veículos apresentem estrutura editorial consolidada, regularidade de publicações, pluralidade de conteúdo, responsabilidade jornalística e rastreabilidade das edições — critérios que asseguram a legitimidade da publicidade oficial e permitem distingui-los de blogs pessoais, páginas informais ou canais destituídos de rigor técnico.

Ademais, no ambiente digital, o conceito de “grande circulação” não se confunde com volume de acessos. Um site pode registrar expressiva audiência, mas se direcionado a um público específico — como nichos de entretenimento, finanças ou moda —, não cumpre a finalidade da publicidade legal, que exige comunicação acessível ao público em geral. Por isso, a aferição da eficácia da divulgação deve considerar não apenas a quantidade de acessos, mas a capacidade do veículo atingir, de forma ampla, impessoal e relevante, o público-alvo da licitação. Essa cautela é essencial para assegurar a competitividade, a isonomia e a transparência dos certames.

Além desse aspecto, a redução da divulgação desses editais à veiculação exclusiva em plataformas digitais — especialmente em municípios de pequeno porte ou localidades com limitações de conectividade — pode representar risco adicional, pois tende a dificultar o acesso do público às informaçõesⁱⁱⁱ. Diante disso, a preservação do dispositivo legal que exige a publicação em jornal de grande circulação confirma a necessidade de um sistema publicitário mais robusto e plural, contribuindo, por via reflexa, para o fortalecimento do controle social e da legitimidade dos atos administrativos.

Nesse sentido, tanto a Associação Nacional de Jornais (ANJ) quanto a Associação Brasileira das Agências e Veículos Especializados em Publicidade Legal (ABRALEGAL) têm sugerido parâmetros técnicos para definir quando um periódico pode ser considerado como “jornal de grande circulação”. Embora não possuam caráter vinculante, tais diretrizes oferecem balizas objetivas de avaliação.

À luz das recomendações da ANJ, merecem destaque a circulação regular impressa e digital, a atualização mínima semanal, a existência de equipe de redação profissional com identificação dos responsáveis, a certificação de autenticidade da versão digital, o registro compatível nos cadastros da Receita Federal (CNAEs 5812-3/01



ARTIGO
04/09/2025

ou 5822-1/01), a vedação à participação de entidades sem fins econômicos no controle societário, bem como auditoria independente e filiação a entidade de classe^{iv}.

Já a ABRALEGAL adota parâmetros de maior rigor, como a exigência de edições em pelo menos cinco dias por semana, distribuição em escala estadual, audiência digital auditada mínima de 16 milhões de visualizações mensais (IVC Digital, BDO ou equivalente) e relatórios periódicos de circulação e alcance^v.

A partir desses parâmetros, evidencia-se que a simples autodeclaração do veículo não basta, impondo-se a apresentação de documentação idônea que ateste sua regularidade e alcance. A caracterização como jornal de grande circulação — seja impresso ou digital — demanda comprovação documental robusta, capaz de assegurar a legitimidade da contratação e a efetividade da publicidade.

Nesse sentido, para veículos impressos, recomenda-se a apresentação de certidão de tiragem e dados sobre a distribuição geográfica. Já para os digitais — sobretudo os exclusivamente digitais — devem ser juntados relatórios de audiência emitidos por ferramentas como *Google Analytics* (GA4), *SimilarWeb* ou entidade auditora credenciada, contendo dados de acesso, atualização periódica, pluralidade editorial e estrutura profissionalizada. Embora ainda não haja parâmetros numéricos fixos na legislação ou jurisprudência paulista para os exclusivamente digitais, os requisitos qualitativos devem ser observados com rigor reforçado, a fim de preservar a seriedade da publicidade oficial e afastar riscos de captura e manipulação da informação.

Além da comprovação documental, é necessário avaliar o alcance territorial do veículo, entendido como sua efetiva capacidade de atingir o público-alvo da licitação. Esse critério deve ser aplicado de forma proporcional, de modo a permitir a utilização de jornais regionais ou estaduais, desde que devidamente demonstrada sua abrangência sobre o território do ente contratante.

Esse entendimento encontra eco no posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e do seu Ministério Público de Contas, manifestado em consultas formais (Acórdãos nº 669/2025^{vi} e nº 1.516/2024^{vii} e Parecer PAR-28/2025-PGC^{viii}, respectivamente), no sentido de que a caracterização de jornal de grande circulação, no formato digital, requer a demonstração de estrutura editorial, regularidade de publicação e efetivo alcance. A aferição desses elementos deve apoiar-se em critérios técnicos compatíveis com a realidade local e ser orientada pelos princípios da Lei nº 14.133/2021.



ARTIGO
04/09/2025

De igual modo, no Estado de São Paulo, há práticas administrativas que podem servir de referência técnica para caracterizar um jornal como de grande circulação regional. O Termo de Referência SEI_TCESP-0936834-TR(1)^{ix}, considera como tal o jornal que circule diariamente, de segunda a domingo, em pelo menos 60% dos municípios paulistas, com tiragem mínima de 20.000 exemplares/dia (média semanal), comprovada por documento idôneo — como certidão emitida por sindicato das empresas jornalísticas, pelo Instituto Verificador de Circulação (IVC) ou entidade equivalente. Além disso, as publicações devem ocorrer preferencialmente em cadernos de economia, negócios ou equivalentes, sendo vedada a veiculação em periódicos voltados a públicos específicos (como sindicatos, cooperativas ou associações).

É importante destacar que a exigência de publicação em jornal de grande circulação deve ser aplicada de forma proporcional e contextualizada, evitando critérios excessivamente rígidos ou dissociados da realidade local. Em muitos municípios — especialmente os de pequeno porte, que têm até 1º de abril de 2027 para se adequarem integralmente às exigências da Lei nº 14.133/2021 — a realidade é marcada pela existência de um único veículo informativo, nem sempre capaz de atender a todos os requisitos técnicos, ou até mesmo pela ausência de meios com alcance compatível ao § 1º do art. 54.

Por essa razão, imposições numéricas fixas — quanto a tiragem, acessos mensais ou assinaturas — mostram-se inadequadas. O mais recomendável é a adoção de parâmetros técnicos proporcionais, fundamentados em critérios objetivos e adaptados às peculiaridades locais.

Superada a discussão conceitual, importa agora indicar as alternativas de contratação capazes de assegurar o cumprimento da exigência legal de modo eficiente e seguro.

Tratando-se de serviço comum, aplica-se a modalidade pregão, nos termos do art. 6º, inciso XLI, combinado com o art. 28 da Lei nº 14.133/2021. A dispensa de licitação é admitida apenas quando o valor estimado se enquadrar nos limites do art. 75, inciso II, da mesma Lei (atualmente R\$ 59.906,02), hipótese em que permanece obrigatória a comprovação de vantagem da proposta e a observância de critérios objetivos e impessoais na escolha do contratado. Já a inexigibilidade (art. 74, inciso I) só terá cabimento quando demonstrada a inviabilidade de competição, mediante justificativa técnica consistente e prova de que apenas um veículo atende integralmente aos requisitos definidos pela Administração para o § 1º do art. 54. Por fim, a adesão a atas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO
04/09/2025

- * *Germano Fraga Lima é Secretário Diretor-Geral do TCESP.*
- * *Helenice Hachul é Assessora Técnica-Procuradora do TCESP.*