

# **A PROPAGANDA GOVERNAMENTAL COMO EMPECILHO PARA A UTILIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL E DO MÍNIMO EXISTENCIAL COMO TESE DE DEFESA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO E DO CHAMADO “ATIVISMO JUDICIAL”**

Thâmylla da Cruz Nunes<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O presente artigo tem por finalidade explicar acerca do posicionamento proativo do Poder Judiciário, alicerçado na Constituição Federal, que visa à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e se denomina ativismo judicial. Sob essa ótica, há uma abordagem sobre a reserva do possível como limite fático jurídico frente ao mínimo existencial, que deve ser garantido pelo Poder Público à sociedade. Para a implementação efetiva dos direitos fundamentais exige-se dispendiosos recursos financeiros. Estes devem ser sopesados quando se tratar de fornecer aplicabilidade eficaz aos direitos essenciais em detrimento da previsão orçamentária que implique em gastos abusivos com propaganda governamental. Pretende-se lançar luz sobre essas questões, ao abordar sobre o ativismo judicial com base no princípio do mínimo existencial frente à reserva do possível, de raízes orçamentárias, trazendo elementos que possibilitem responder a seguinte pergunta: o fato de existir gastos tidos como supérfluos impede a utilização pelo Estado, em sede de defesa em processo judicial, da reserva do possível e do mínimo existencial?

**Palavras-chave:** Ativismo judicial. Reserva do possível. Mínimo existencial. Orçamento público. Propaganda governamental.

## **ABSTRACT**

The present article's purpose is to explain the proactive positioning of the Judicial Power, based on the Federal Constitution, which aims to build a free, just society with solidarity, and is denominated social activism. Under this view, there is an approach to reserve factual legal limit as possible against the existential minimum, which must be guaranteed by the government to society. Expensive financial resources are necessary for the effective implementation of the fundamental rights. These must be weighed when dealing to provide effective applicability to essential rights to the detriment of budget forecast that implies spending abusive sums on governmental advertisement. It is intended to shed light on these issues by addressing about judicial activism based on the principle of existential minimum front reserve possible budgetary root, bringing elements enabling it to answer the following question: the fact that there is regarded as superfluous spending prevents the use by the State, based on defense in a lawsuit, the reservation is possible and existential minimum?

**Keywords:** Judicial activism. Reservation possible. Existential minimum. Public budget. Government advertisement.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito na Faculdade Projeção – Taguatinga / FAPRO. Endereço eletrônico para correspondência: thamyllanunes@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

As constantes transformações sociais, na contemporaneidade, têm refletido diretamente na evolução do Direito. A atuação do Poder Judiciário na defesa dos direitos fundamentais resguardados pela Constituição Federal, nos últimos tempos, tem sido questionada. O termo ‘ativismo judicial’ é utilizado para caracterizar uma atuação mais contundente e ativa do Judiciário, que em diversos momentos impõe-se imperativamente e vai além do texto da lei ao buscar dar real e justa efetividade aos direitos essenciais à sociedade. Tal instituto vem se fortalecendo a cada dia, ao passo que é possível constatar essa proatividade em importantes decisões do Supremo Tribunal Federal, que por estarem revestidas de um certo cunho político, tiveram forte repercussão nacional.

Os direitos fundamentais são onerosos, exigem disponibilidade de recursos financeiros para a sua aplicação eficaz. Independentemente da disponibilidade orçamentária e da vontade do administrador, sendo tais direitos fundamentais, devem ser cumpridos. Estes não se encontram na seara de discricionariedade, não há que se avaliar oportunidade e conveniência, mas buscar realizar políticas públicas que sejam suficientemente garantidoras do que seja o mínimo necessário para viver.

É neste contexto que a teoria da reserva do possível ganha espaço, uma vez que se impõe como limite fático jurídico e estabelece a sujeição dos direitos fundamentais aos recursos existentes. A escassez de recursos financeiros como limite para o reconhecimento pelo Estado do direito às prestações sempre foi um desafio. No entanto, é dever do Estado equilibrar os cofres públicos, de maneira a não deixar de primar pela dignidade da pessoa humana, da qual o mínimo existencial é uma pequena fração. Ressalte-se que o ser humano necessita desse mínimo vital, para a satisfação de suas necessidades básicas, para que possa gozar seus direitos e tenha uma existência humanamente digna.

No que tange aos gastos públicos com propaganda governamental, assunto específico do presente artigo, o que se suscita diante do atual contexto jurídico-social, é a ponderação destes gastos frente à concretização dos direitos fundamentais.

Pretende-se aqui, lançar luz sobre essas questões, ao abordar sobre o ativismo judicial com base no princípio do mínimo existencial frente à reserva do possível, de raízes orçamentárias, trazendo elementos que possibilitem responder a seguinte pergunta: o fato de existir gastos tidos como supérfluos impede a utilização pelo Estado, em sede de defesa em processo judicial, da reserva do possível e do mínimo existencial?

# 1 ATIVISMO JUDICIAL

O presente ponto do artigo visa realizar uma análise sobre a postura proativa do Poder Judiciário, intitulada por ativismo judicial. Por haver extrema divergência sobre o assunto, faz-se necessário prelecionar sobre as principais características, peculiaridades dissonantes, além dos prós e contras do instituto.

## 1.1 O que é o Ativismo Judicial?

O Direito Constitucional pátrio passa por um momento de grande relevância, principalmente quanto às mudanças de paradigmas e entendimentos da interpretação constitucional.

Não há assentimento na definição de ativismo judicial, tal instituto tem despertado grandes polêmicas na doutrina e jurisprudência nacionais. Na acepção do professor Elival da Silva Ramos, o “ativismo Judicial resulta do exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento”, e continua, “sendo caracterizado pela incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros poderes”.

Conforme José Afonso da Silva,

Ativismo judicial se caracteriza por um modo proativo de interpretação constitucional pelo Poder Judiciário, de modo que, não raro, os magistrados, na solução de controvérsias, vão além do caso concreto em julgamento e criam novas construções constitucionais.<sup>2</sup>

Assevera ainda que “o ativismo judicial é uma forma de interpretação constitucional criativa, que pode chegar até a constitucionalização de direitos, pelo que se pode dizer que se trata de uma forma especial de interpretação também construtiva”.

Essa proatividade judiciária não atinge apenas o Pretório Excelso, as instâncias inferiores também são alcançadas, uma vez que estão buscando cada vez mais efetivar a justiça, precisando, para isso, ir além do texto legal.

Nesse sentido, com base nas lições do Ministro do STF, Luís Roberto Barroso:

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. Ativismo Judicial e seus limites. Seminário 25 anos da Constituição de 1988. Conselho Federal do OAB. 12/06/2013.

normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.<sup>3</sup>

Deste modo, por força da margem de discricionariedade existente na atividade judicante, o ativismo judicial representa o rompimento com a postura positivista fortemente arraigada no Poder Judiciário, designando uma postura proativa do magistrado na interpretação da norma, em especial da Constituição, de forma a expandir o seu sentido e alcance, participando o juiz, portanto, no processo de criação da norma jurídica.<sup>4</sup>

O ativismo judicial faz parte da ascensão institucional do Poder Judiciário, decorrente do modelo constitucional adotado com a Carta Magna de 1988, especialmente através das Súmulas Vinculantes e do Mandado de Injunção e, portanto, não é um fenômeno isolado ou um mero exercício deliberado de vontade política. Acompanha as inúmeras mudanças do Direito Constitucional, as quais ocasionaram uma transformação no modo de pensar e praticar o direito.<sup>5</sup>

A expressão “ativismo judicial” geralmente é associada a um juízo negativo de que o Judiciário está extravasando os limites, produzindo decisões fora dos paradigmas ortodoxos, de maneira a usurpar atribuições de outros Poderes, como o Legislativo ou Executivo<sup>6</sup>. Neste diapasão, emerge delinear as controvérsias doutrinárias existentes sobre o assunto, tomando por base as constantes decisões do Supremo Tribunal Federal nos últimos anos, que têm sido alvo ora de aplausos ora de críticas veementes.

O Supremo Tribunal Federal, órgão máximo da organização judiciária brasileira, nas últimas décadas vem assumindo uma posição de destaque não só no âmbito judicial, como não poderia deixar de ser, mas também no cenário político nacional, onde atua como órgão destinado à complementação e ao desenvolvimento do ordenamento jurídico pátrio. Assim,

---

<sup>3</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Revista nº 04 da Ordem dos Advogados do Brasil. Janeiro/Fevereiro de 2009, disponível em <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em 3.set.2013.

<sup>4</sup> DIZ, Jamile B. Mata; SILVEIRA, Gláucio Inácio da. O ativismo judicial no direito comparado. Porto Alegre: Revista da AJURIS. Ano 26, n. 75, 1999, p. 167-168.

<sup>5</sup> (3) LOPES, Bruno de Souza; KARLINSKI, Francisco José Gonçalves; CARDOSO, Tiago Cougo. Algumas considerações acerca do ativismo judicial. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo\\_id=8831&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8831&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em 3.set.2013

<sup>6</sup> Ronald Dworkin é um dos autores que considera o ativismo judicial um problema, pois: “[...] Um juiz ativista ignoraria o texto da Constituição, a história de sua promulgação, as decisões anteriores da Suprema Corte que buscaram interpretá-la e as duradouras tradições de nossa cultura política. O ativista ignoraria tudo isso para impor a outros poderes do Estado seu próprio ponto de vista sobre o que a justiça exige. O direito como integridade condena o ativismo e qualquer prática de jurisdição constitucional que lhe esteja próxima.” (DWORKIN, 1999, p. 451).

vem deixando de atuar no campo ordinário do Poder Judiciário, voltado às partes litigantes com decisões com efeitos para o passado, para ostentar um papel quase legislativo ao prolatar decisões que afetarão toda a sociedade com efeitos prospectivos.<sup>7</sup>

Esse posicionamento adotado pelo STF implica na subjugação da função judicial clássica de atuação como legislador negativo e a consequente assunção de um papel positivo, porém, de forma mais restrita que o Poder Legislativo, por existirem limitações, como a necessidade de provocação do órgão jurisdicional<sup>8</sup>. Tal afirmativa é confirmada pelas palavras do Ministro Celso de Mello prolatadas em seu voto no julgamento da ADPF n. 45/DF:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.<sup>9</sup>

Por essa razão, o surgimento de um judiciário ativista, despido de qualquer constrangimento ao exercer competências de revisão cada vez mais amplas sobre as políticas parlamentares ou sobre políticas de ação social<sup>10</sup>, destinadas a serem decididas por representantes da sociedade que ocupam cargos eletivos, torna-se inquestionável.

É salutar aludir, o entendimento de Luís Roberto Barroso, ao afirmar que “o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva”.

Em palestra sobre o “Ativismo judicial e seus limites”, durante o seminário 25 anos da Constituição Federal de 1988 em Brasília, aludiu José Afonso da Silva que, “onde há

---

<sup>7</sup> VIEIRA, José Ribas; BRASIL, Deilton Ribeiro. O efeito vinculante como ferramenta do ativismo judicial do STF. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 45, n. 178, abr/jun 2008. p.131.

<sup>8</sup> VIEIRA, José Ribas; BRASIL, Deilton Ribeiro. O efeito vinculante como ferramenta do ativismo judicial do STF. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 45, n. 178, abr/jun 2008. p.133.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautela em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.45/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em: 29/04/2004. DJ. 04/05/2004.

<sup>10</sup> VERISSIMO, Marcos Paulo. A constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial “à brasileira”. Revista Direito GV, São Paulo, v. 4, n. 2, jul/dez 2008. p. 409

decisão política, respeita-se; onde não há decisão política, é preciso resolver o problema; mais que isso, onde haja um direito fundamental e de sua maioria, o Judiciário precisa intervir”. Afirmou categoricamente que “o Judiciário só deve avançar quando o Legislativo não regulou inteiramente ou regulou deficientemente a matéria”.

Em apertada síntese<sup>11</sup>, os defensores das teorias substancialistas trabalham com a ideia de que a atuação da Jurisdição Constitucional é legítima na medida em que dá efetividade aos direitos fundamentais. Neste sentido, a interpretação constitucional tem papel relevante, já que cabe aos juízes dar densidade normativa aos preceitos constitucionais vagos que elencam tais direitos.

Já os teóricos da corrente doutrinária concorrente - denominados de procedimentalistas - não admitem a possibilidade de o intérprete ser um aplicador de princípios de Justiça. Para eles, o papel do Judiciário restringe-se a defender o procedimento democrático, de sorte que a Corte somente age legitimamente ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei se o diploma legal em análise for um empecilho para o pleno desenvolvimento ou preservação do processo político de deliberação.<sup>12</sup>

Daniel Sarmiento colaciona quanto à posição favorável do fenômeno tratado neste artigo, e no que se refere à fundamentação principiológica, incisivamente argumenta:

E a outra face da moeda é o lado do decisionismo e do "oba-oba". Acontece que muitos juízes, deslumbrados diante dos princípios e da possibilidade de através deles, buscarem a justiça – ou que entendem por justiça, passaram a negligenciar no seu dever de fundamentar racionalmente os seus julgamentos. Esta "euforia" com os princípios abriu um espaço muito maior para o decisionismo judicial. Um decisionismo travestido sob as vestes do politicamente correto, orgulhoso com seus jargões grandiloquentes e com a sua retórica inflamada, mas sempre um decisionismo. Os princípios constitucionais, neste quadro, converteram-se em verdadeiras "varinhas de condão": com eles, o julgador de plantão consegue fazer quase tudo o que quiser. Esta prática é profundamente danosa a valores extremamente caros ao Estado Democrático de Direito. Ela é prejudicial à democracia, porque permite que juízes não eleitos imponham a suas preferências e valores aos jurisdicionados, muitas vezes passando por cima de deliberações do legislador. Ela compromete a separação dos poderes, porque dilui a fronteira entre as funções judiciais e legislativas. É ela atenta contra a segurança jurídica, porque torna o direito muito menos previsível, fazendo-o dependente das idiosincrasias do juiz de plantão, e prejudicando com isso a

---

<sup>11</sup> Entre os defensores das teorias substancialistas, destaca-se o Professor norte-americano Ronald Dworkin. Já entre os doutrinadores procedimentalistas, assumem relevância os ensinamentos de Jürgen Habermas e John Hart Ely.

<sup>12</sup> Para uma apresentação geral das teorias substancialistas e procedimentalistas da Constituição, cf. BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a teoria da Constituição. In: TAVARES, André Ramos et al. Constituição Federal: mutação e evolução, comentários e perspectivas. São Paulo: Método, 2003.

capacidade do cidadão de planejar a própria vida com antecedência, de acordo com o conhecimento prévio do ordenamento jurídico”.<sup>13</sup>

No mesmo sentido, em entrevista concedida ao site Consultor Jurídico, o ilustre jurista Lênio Streck assevera:

Os juízes (e a doutrina também é culpada), que agora deveriam aplicar a Constituição e fazer filtragem das leis ruins, quer dizer, aquelas inconstitucionais, passaram a achar que sabiam mais do que o constituinte. Saímos, assim, de uma estagnação para um ativismo, entendido como a substituição do Direito por juízos subjetivos do julgador. Além disso, caímos em uma espécie de pan-principiologismo, isto é, quando não concordamos com a lei ou com a Constituição, construímos um princípio. (...) Tudo se judicializa. Na ponta final, ao invés de se mobilizar e buscar seus direitos por outras vias (organização, pressões políticas, etc.), o cidadão vai direto ao Judiciário, que se transforma em um grande guichê de reclamações da sociedade. Ora, democracia não é apenas direito de reclamar judicialmente alguma coisa. Por isso é que cresce a necessidade de se controlar a decisão dos juízes e tribunais, para evitar que estes substituam o legislador. E nisso se inclui o STF, que não é — e não deve ser — um super poder.<sup>14</sup>

Em sua obra, *Parâmetros Dogmáticos do Ativismo Judicial em Matéria Constitucional*, Elival da Silva Ramos reconhece que, às vezes, o ativismo pode ter resultados bons, mas, mesmo assim, é prejudicial, pois viola a separação entre os Poderes e, conseqüentemente, prejudica o sistema democrático. "O Judiciário está na verdade substituindo o Congresso e isto é ruim independentemente do resultado", diz. Ele admite que o ativismo é fruto, principalmente, da inércia do Legislativo, mas afirma que o problema precisa ser resolvido. Não se pode simplesmente reconhecer a incompetência legislativa e deixar o Judiciário cumprir missão que não é sua. "Não se pode, na interpretação de texto constitucional, chegar a um ponto em que se reescreva o seu conteúdo. O texto é um limitador objetivo, ele existe".<sup>15</sup> Para Ramos, o STF saiu dos trilhos ao regulamentar temas como fidelidade partidária, demarcação de reserva indígena, direito de greve do servidor, nepotismo, aborto de feto anencéfalo, dentre outros. "O problema é que pode ser de uma forma atrapalhada — própria de adolescente", assevera ele ao acrescentar que o ativismo judicial não pode ser visto como uma coisa natural.

Nessa monta, faz-se mister evidenciar que a omissão do Poder Legislativo dá assas para que o ativismo judicial tome proporções além dos devidos limites estabelecidos ao Judiciário. Apesar das divergências aqui arroladas, há enorme consenso entre os doutrinadores

---

<sup>13</sup> SARMENTO, Daniel. *Livres e Iguais: Estudos de Direito Constitucional*. São Paulo: Lúmen Juris, 2006, p. 200.

<sup>14</sup> STRECK, Lênio. *Ativismo Judicial não é bom para a democracia*. Consultor Jurídico. 15/03/2009.

<sup>15</sup> RAMOS, Elival. *O ativismo judicial é ruim independente do resultado*. Consultor Jurídico.

no sentido de haver uma reforma política, o que seria uma possibilidade de amenizar o fenômeno trazido à baila. É essencial o harmonioso equilíbrio na atuação dos Poderes.

Consoante eminente entendimento de José Augusto Delgado, “o ativismo judicial afasta o juiz do posicionamento de ser escravo do texto literal da lei”.<sup>16</sup> Outrossim, o magistrado não pode interceder na legislação a ponto de interferir no equilíbrio dos poderes, cabendo ao juiz, portanto, encontrar a exata medida entre as funções estatais, ou seja, entre a interpretação da legislação em consonância com os princípios da função social, solidariedade, razoabilidade e proporcionalidade, sem propriamente criar uma nova lei.<sup>17</sup>

Encerrada a discussão e aprofundamento acerca do ativismo judicial e suas implicações sociais e jurídicas, passemos à análise do princípio da reserva do possível e do mínimo existencial com fito a destrinchar o tema objeto desta pesquisa.

## **2 DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL E DO MÍNIMO EXISTENCIAL**

### **2.1 Princípio da Reserva do Possível**

A Constituição Federal de 1988 consagra em seu texto os direitos fundamentais, que para Paulo Gonet, é o núcleo da proteção da dignidade da pessoa humana [GONET, 2012, p. 153]. Para um Estado Democrático de Direito é indispensável a observância do ser humano como centro das relações jurídicas, caso contrário, terá sua dignidade usurpada. Assim, há de considerar que o fenômeno do ativismo judicial, em sua dosagem correta, tem por escopo, tão somente, garantir que prerrogativas do cidadão não sejam ofendidas.

Nesse sentido, assevera José Afonso da Silva que:

A garantia das garantias consiste na eficácia e aplicabilidade imediata das normas constitucionais. Os direitos, liberdades e prerrogativas consubstanciadas no título II, caracterizados como direitos fundamentais, só cumprem sua finalidade se as normas que os expressem tiverem efetividade. A Constituição se preocupou com a questão em vários momentos. O primeiro em uma norma-síntese em que determina que *as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*. (...) Essa declaração pura e simplesmente por si não bastaria se outros mecanismos não fossem previstos para torná-la eficiente.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> DELGADO, José Augusto. *Ativismo Judicial. O papel político do poder judiciário na sociedade contemporânea*, in *Processo Civil Novas Tendências*, 2008

<sup>17</sup> (11) BATISTA, Neimar; PARODI, Ana Cecília. O ativismo judicial como meio para efetivação da função social do processo. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 85, fev 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo\\_id=8985&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8985&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em set 2013.

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 2012, p. 467

Para Gilmar Mendes, a moderna dogmática dos direitos fundamentais discute a possibilidade de o Estado vir a ser obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados. Aduz ainda, que se o Estado está obrigado a prover tais demandas, cabe indagar se, e em que medidas, as ações com o propósito de satisfazer tais pretensões podem ser *juridicizadas*, isto é, se, e em que medida tais ações deixam-se vincular juridicamente.<sup>19</sup>

Em razão desses aspectos, segundo afirma Ingo Sarlet, “passou-se a sustentar a colocação dos direitos fundamentais a prestações sob o que se denominou de uma ‘reserva do possível’, que, compreendida em sentido amplo, abrange tanto a possibilidade, quanto o poder de disposição por parte do destinatário da norma”.<sup>20</sup> Assim, o nível de efetividade dos direitos sociais estaria vinculado essencialmente aos recursos disponíveis, que se torna um verdadeiro limite fático à realização concreta desses direitos.

Ana Paula Barcellos define a expressão reserva do possível em sua obra:

De forma geral, a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante da necessidade quase sempre infinitas a serem por eles supridas. No que importa ao estudo aqui empreendido, a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado – e em última análise da sociedade, já que é esta que o sustenta – é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos.<sup>21</sup>

O princípio da reserva do possível tem origem na Corte Constitucional Federal da Alemanha, onde foi sustentado que as limitações de ordem econômica podem comprometer a efetivação dos direitos sociais, conforme importante julgamento constitucional alemão, no qual a Corte recusou a tese de que o Estado seria obrigado a criar a quantidade suficiente de vagas nas universidades públicas para atender a todos os candidatos, sob o argumento de que devem ser respeitados os limites da razoabilidade, impossibilitando exigências que superem um determinado limite social básico.<sup>22</sup>

Tal decisão, conhecida como *Numerus Clausus Entscheidung* (BVerfGE, 33, 303 – 333), tratou de processos de admissão para o curso de medicina nas universidades de Hamburg e da Baviera. No caso, as legislações locais limitaram o ingresso de estudantes em

---

<sup>19</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional, 2012, p. 686

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 265

<sup>21</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 261-262

<sup>22</sup> BIGOLIN, Giovanni. A reserva do possível como limite à eficácia e efetividade dos direitos sociais. Revista Doutrina. 15/11/2009

virtude da grande demanda e do exaurimento da capacidade total de ensino, reconhecendo que “as pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito estão submetidas à *reserva do possível*, enquanto elemento externo à estrutura dos direitos fundamentais”.<sup>23</sup>

Faz-se mister aludir que o princípio em comento deve ser um instrumento de ponderação entre a implementação ou efetivação de um direito fundamental e suas consequências, e não uma justificativa do Estado que demonstre a impossibilidade econômica para não fazer valer esses direitos. Pois, sabido é que os direitos sociais, ligados diretamente a políticas públicas, exigem disposição financeira do Estado para que possam ser efetivados. Assim, “é imprescindível haver atividades contínuas de ponderação, se os direitos sociais devem ser efetivados, essa efetivação só se dará na medida do possível”.<sup>24</sup>

Há grande celeuma no que tange à limitação orçamentária em atender às ilimitadas necessidades sociais. Bem esclarece Canotilho que:

A plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais deve ser examinada segundo os parâmetros desta ‘reserva do possível’, porque é intimamente dependente dos recursos econômicos necessários para sua efetivação. Motivo pelo qual sua implementação estaria sempre vinculada ao montante de aportes financeiros, capazes de serem mobilizados para o cumprimento desta finalidade.<sup>25</sup>

Dessa controversa, muito se tem debatido que um dos limites jurídicos que se pretende impor ao controle judicial e que tem relação com o aspecto fático material apresentado, é o argumento de que os gastos públicos dependem de prévia disposição orçamentária.

No julgamento da ADPF 45 MC/DF, o Ministro Celso de Melo procede a considerações acerca do reserva do possível, conforme trecho da referida decisão:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental

---

<sup>23</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional, 2012, p. 686

<sup>24</sup> CHINELLATO, Thiago. Eficácia dos Direitos Sociais e Reserva do Possível. In: Atualidade do Direito. Disponível em: <[http://atualidadesdodireito.com.br/thiagochinellato/2013/06/10/eficacia-dos-direitos-sociais-e-reserva-do-possivel/#\\_ftn1](http://atualidadesdodireito.com.br/thiagochinellato/2013/06/10/eficacia-dos-direitos-sociais-e-reserva-do-possivel/#_ftn1)>. Acesso em set 2013.

<sup>25</sup> CANOTILHO, 1991, p. 131

negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.<sup>26</sup>

Ensina Fernando Scaff, em peculiar assentimento, que a liberdade de conformação do legislador não é tão ampla como se pensa, pois vinculada à Supremacia da Constituição, e a teoria da reserva do possível está vinculada a estes limites.<sup>27</sup>

Como os direitos fundamentais sociais são, por definição, direitos a prestações, não é razoável que se aloquem todos os recursos públicos disponíveis para sua implementação. Mas é imprescindível que sejam disponibilizados recursos públicos bastantes e suficientes, de forma proporcional aos problemas encontrados e de forma progressiva no tempo, de modo a que as deficiências para o exercício das liberdades jurídicas seja sanado através do pleno exercício das liberdades reais.<sup>28</sup>

Ingo Sarlet assevera que a teoria da reserva do possível somente poderá ser invocada se houver comprovação de que os recursos arrecadados estão sendo disponibilizados de forma proporcional aos problemas encontrados, e de modo progressivo, a fim de que os impedimentos ao pleno exercício das capacidades sejam sanados no menor tempo possível.<sup>29</sup>

Ainda nas lições de Scaff, observa-se que este procedimento acarretará a necessidade de implementação de políticas públicas diversas em distintos lugares e para diferentes populações, pois os problemas são distintos e peculiares a cada grupo de pessoas.<sup>30</sup>

Há de ressaltar, diante de tão grande divergência doutrinária, o posicionamento de Ada Pellegrini:

A implementação de uma política pública depende de disponibilidade financeira – a chamada reserva do possível. E a justificativa mais usual da administração para a omissão reside exatamente no argumento de que inexistem verbas para implementá-la. Observe-se, em primeiro lugar, que não será suficiente a alegação de falta de recursos pelo Poder Público. Esta deverá ser provada, pela própria Administração, vigorando nesse campo quer a regra da inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor), aplicável por analogia (...). Mas não é só: o Judiciário, em face da insuficiência de recursos e de falta de previsão orçamentária, devidamente comprovadas, determinará ao Poder Público que faça constar da próxima proposta orçamentária a verba necessária à implementação da política pública. E, como a lei orçamentária não é vinculante, permitindo transposição de verbas, o Judiciário ainda deverá determinar, em caso de descumprimento do orçamento, a obrigação de fazer consistente na

---

<sup>26</sup> Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental n.45 - DF (2004). Relator: Min. Celso de Mello. 29 abr. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: set 2013.

<sup>27</sup> ALEXY, Robert apud SCAFF, Fernando – Teoria de los Derechos Fundamentales. Version E. Garzon Valdes. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2001. p. 608.

<sup>28</sup> ALEXY, Roberto. Teoria dos Direitos Fundamentais, 2011, p. 608

<sup>29</sup> SARLET, Ingo W. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2001. 265 p.

<sup>30</sup> SCAFF, Fernando Facury . Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direitos Humanos. Interesse Público, Porto Alegre, v. 32, n. julho/agos, p. 213-226, 2005.

implementação de determinada política pública (...). Desse modo, frequentemente a “reserva do possível” pode levar o Judiciário à condenação da Administração a uma obrigação de fazer em duas etapas: primeiro, a inclusão no orçamento da verba necessária ao adimplemento da obrigação; e, em seguida à inclusão, à obrigação de aplicar a verba para o adimplemento da obrigação.<sup>31</sup>

Em suma, sob a ótica de parte da doutrina (proteção plena), todos os direitos classificados pela Constituição como fundamentais são passíveis de tutela jurídica imediata – como são direitos garantidos pela lei máxima de um país, devem ser sempre observados e garantidos por possuírem aplicação imediata. Sob uma segunda visão (obstáculo absoluto), tem-se que apenas os direitos negativos são passíveis dessa tutela, pois os direitos positivos, por demandarem recursos, estariam sujeitos à reversa do possível (recursos financeiros). Uma terceira posição (obstáculo relativizado – mínimo em conteúdo), defende a ideia do chamado “mínimo existencial”, segundo o qual, existiriam direitos positivos ligados ao núcleo essencial que seria sempre e imediatamente tutelável, ficando os demais sob a órbita da reserva do possível.<sup>32</sup>

## 2.2 Princípio do Mínimo Existencial

A partir na teoria da reserva do possível, surge o mínimo existencial, em razão do liame de dependência necessária entre a efetividade dos direitos fundamentais, que exige investimento oneroso do Estado, e as circunstâncias econômicas e orçamentárias do Poder Público.

O mínimo existencial não está previsto expressamente no atual texto constitucional brasileiro vigente. A Constituição de 1946, em seu art. 15, §1º, assegurava a imunidade ao mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica. Não obstante, tal previsão não estar contida expressamente na Carta de 1988, jurisprudência e doutrina pátrias consolidam a existência do princípio em questão.

De forma implícita, encontra-se no art. 3º, III, da CF como sendo um dos objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização, e expresso nas normas que prevêm as imunidades tributárias. O art. 25, da Declaração Universal dos

---

<sup>31</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo poder judiciário. Biblioteca Digital Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2008. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistasims/index.php/RFD/article/viewFile/1964/1969>. Acesso em:

<sup>32</sup> MACHADO, Edinilson; HERRERA, Luiz Henrique. O mínimo existencial e a reserva do possível: ponderação hermenéutica reveladora de um substancialismo mitigado. Publicação nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza – CE, 2010, p. 7. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3480.pdf>. Acesso em:

Direitos do Homem, de 1948, também se refere ao mínimo existencial: “Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários”.

Importante destacar que o mínimo existencial apresenta-se sob duas formas: impõe ao Estado o dever de oferecer prestações positivas de natureza assistencial e, ainda, como direito de natureza negativa, como imunidade fiscal, impede-o de invadir a esfera da liberdade mínima do cidadão representada pelo direito à subsistência.<sup>33</sup>

Para Ricardo Lobo Torres, o direito às condições mínimas de existência humana digna, ainda que não tenha dicção normativa específica, está compreendido em diversos princípios constitucionais, entre eles, o princípio da liberdade, já que sem o mínimo existencial cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e, por consequência, desaparecem as condições iniciais da liberdade. Segundo o autor:

A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados. O fundamento do direito ao mínimo existencial, por conseguinte, reside nas condições para o exercício da liberdade ou até na liberdade para ao fito de diferenciá-las da liberdade que é mera ausência de constrição.<sup>34</sup>

Humberto Ávila relaciona o mínimo existencial com a capacidade contributiva, entendendo que esta capacidade de contribuir com a comunidade mediante o pagamento de tributo inicia somente acima do limite das necessidades para a manutenção da vida. Entende que os direitos fundamentais que são direta ou indiretamente influenciados pela tributação possuem uma função específica: não podem ser violados no seu núcleo essencial.

O dever de coerência exige que exista uma principal relação de tensão entre a competência do Poder Legislativo para instituir tributos e a dignidade humana e os direitos fundamentais de liberdade de os sujeitos passivos desenvolverem sua propriedade privada e sua iniciativa privada, em virtude da qual deve ser encontrada uma harmonia entre interesses privados e públicos na determinação da carga tributária. A preservação do direito à vida e à dignidade e da garantia dos direitos fundamentais de liberdade alicerçam não apenas uma pretensão de defesa contra restrições injustificadas do estado nesses bens jurídicos, mas exigem do Estado medidas efetivas para a proteção desses bens. O aspecto tributário dessa tarefa é a proibição de tributar o mínimo existencial do sujeito passivo.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> FLORES, Gisele Maria Dal Zot. Mínimo existencial – uma análise à luz da teoria dos direitos fundamentais. Revista Justiça do Direito, v. 21, n. 1, 2007, p. 75. Disponível em: <http://www.upf.br/seer/index.php/rjd/article/view/2167>.

<sup>34</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 19ª. ed. Rio de Janeiro, 2013.

<sup>35</sup> ÁVILA, Humberto. Sistema constitucional tributário. São Paulo, 5ª ed. Saraiva, 2012.

Em suma, Ávila alude ao mínimo existencial do prisma de *status negativus*, impondo ao Estado um dever de abstenção – não invadir a liberdade mínima do cidadão consubstanciada no mínimo à subsistência – e os direitos fundamentais funcionam como critério de aplicação das normas jurídicas. Entretanto, Torres avança ao reconhecer que ao Estado incumbe também oferecer prestações positivas de natureza assistencial, entre eles, o direito à assistência social, independentemente de contribuição à seguridade social, a quem dela necessita.

Para Ana Paula Barcellos, o mínimo existencial corresponde a um subconjunto dentro dos direitos sociais, econômicos e culturais menor e deve ser cumprido como prioridade constitucional, deixando que as opções políticas se restrinjam à aplicação dos recursos públicos remanescentes. Assevera ainda, seguindo esta ótica, que:

O mínimo existencial assume o caráter de uma autêntica regra jurídica, que não está sujeita a relativização, pois o mínimo existencial, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.<sup>36</sup>

Robert Alexy afirma ser necessário a existência de um padrão mínimo de existência digna a ser garantido por meio dos direitos sociais fundamentais, e ainda, que quando houver conflito entre o princípio da reserva do possível e o princípio democrático, deve sempre prevalecer o reconhecimento do direito subjetivo à prestações sociais básicas, indispensáveis a uma vida digna.<sup>37</sup>

Em igual sentido, indispensável destacar o voto do Ministro Celso de Mello:

O mínimo existencial representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. (...) A noção de mínimo existencial, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais, compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral da liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos.<sup>38</sup>

Ressalte-se, por oportuno, que não é prudente reduzir o conceito de mínimo existencial à noção de mínimo vital. A complexidade está em definir quais direitos e em que amplitude podem se caracterizar como fundamentais os direitos garantidos pela Constituição. Para Sarlet, a existência digna estaria intimamente ligada à prestação de recursos materiais

---

<sup>36</sup> BARCELLOS, Ana Paula. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p.246

<sup>37</sup> ALEXY, Roberto. Teoria dos Direitos Fundamentais, 2011, p. 608

<sup>38</sup> STF. ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23.08.2011, 2ª Turma, DJe 177.

essenciais, devendo ser analisada a problemática do salário mínimo, da assistência social, da educação, do direito à previdência social e do direito à saúde.<sup>39</sup>

De acordo Scaff,

O mínimo existencial não é uma categoria universal. Varia de lugar para lugar, mesmo dentro de um mesmo país. É a combinação de capacidades para o exercício de liberdades políticas, civis, econômicas e culturais que determinará este patamar de mínimo existencial. Não são apenas os aspectos econômicos os principais envolvidos. A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento.<sup>40</sup>

Andreas Krell afirma que, tendo em vista que vivemos em um Estado Social, é do Poder Público o dever de “transpor as liberdades da constituição para a realidade constitucional”. O autor ainda pondera:

Onde o Estado cria essas ofertas para a coletividade, ele deve assegurar a possibilidade da participação do cidadão. E caso a legislação não conceder um direito expresso ao indivíduo de receber uma prestação vital, o cidadão pode recorrer ao direito fundamental da igualdade em conexão com o princípio do Estado Social.<sup>41</sup>

Segundo Marcelo Novelino, a razão da justiciabilidade dos direitos sociais vinculados ao mínimo existencial, está no fato de que tais direitos são reconhecidos como imprescindíveis para uma vida digna, por isso não se submetem à teoria da reserva do possível. No entanto, apesar dessa premissa (mínimo existencial = prioridades constitucionais) tentar amenizar o problema da falta de recursos é, por demais complexa, uma vez que ainda é tormentoso definir quais são os fins essenciais do Estado previstos na Constituição, além da dúvida que paira no sentido de haver recursos suficientes para atender a todos esses fins essenciais.<sup>42</sup>

Através do mínimo existencial, conhecem-se os alvos prioritários para os gastos públicos, consoante o entendimento do texto constitucional, bem como se pode estabelecer parâmetros para a atuação judicial de proteção dos direitos fundamentais sociais. A garantia do mínimo existencial acaba por constituir o padrão mínimo da efetivação dos direitos sociais de prestação, pois, sem o mínimo necessário à existência, cessa a possibilidade de sobrevivência do indivíduo.

---

<sup>39</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 322-323

<sup>40</sup> SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos, 2001, p. 86

<sup>41</sup> KRELL, Andreas J. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional “comparado.” Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 60.

<sup>42</sup> NOVELINO, Marcelo. O conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana. In: \_\_\_\_\_. Leituras complementares de direito constitucional: direitos fundamentais. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2007, p. 125.

De acordo com este entendimento, o Ministro Eros Grau, ao proferir voto no RE 367432/PR, asseverou:

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da ‘reserva do possível’ - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade (...). O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível. Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da ‘reserva do possível’, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.<sup>43</sup>

É nessa ótica, portanto, que passaremos a analisar de maneira mais específica, a utilização de dinheiro público para propagandas políticas governamentais e suas variadas implicações.

### **3 ORÇAMENTO PÚBLICO E PROPAGANDA ESTATAL**

A efetividade dos direitos fundamentais sociais está intrinsecamente relacionada à disponibilidade orçamentária estatal. Faz-se necessário, portanto, asseverar acerca do que vem a ser o orçamento público e sua funcionalidade, com fulcro na Constituição Federal de 1988, para entendermos de que forma e sob quais alicerces há a aplicação de dinheiro público no que tange à propaganda governamental.

#### **3.1 O que é orçamento público? Noções gerais**

Em simples palavras, orçamento público é uma lista que contém as receitas e despesas de um governo para um período determinado.

Segundo Kiyoshi Harada, o orçamento, na contemporaneidade, deixou de ser um mero documento de caráter contábil e administrativo, para “espelhar toda a vida econômica da nação, constituindo em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia”. Continua a ensinar que o orçamento público que não leva em conta os interesses da sociedade é destoante com a realidade, razão pela qual “sempre reflete um plano

---

<sup>43</sup> STF. Brasil. Recurso especial n. 367432 – Paraná (2009). Relator: Min. Eros Grau. 09 out. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 22.set. 2013.

de ação governamental e possui caráter de instrumento representativo da vontade popular, que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário”.<sup>44</sup>

Aliomar Baleeiro aduz que:

O orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.<sup>45</sup>

Hodiernamente, o orçamento público constitui-se no principal instrumento de intervenção estatal e comporta uma multiplicidade de aspectos – político, jurídico, econômico, financeiro e social. É por meio desse instrumento que o governo apresenta seu plano de gestão dos recursos públicos.

Sob o viés político, o orçamento reflete, de acordo com Harada, o plano de ação do governo, parlamentares ligados à mesma massa pleiteiam inclusão de despesas nos setores que a ela interessam. Em suma, o aspecto jurídico do orçamento compreende a existência de uma lei, de iniciativa do Poder Executivo e aprovação pelo Poder Legislativo, que estima a receita e fixa a despesa para um determinado exercício financeiro. Quanto ao aspecto econômico, é importante instrumento da política fiscal do governo, através de ações que visem a estabilização ou a ampliação dos níveis da atividade econômica. Em seu aspecto financeiro, o orçamento é um plano que expressa em moeda, para um período determinado, o programa de ações do governo e os meios de financiamento desse programa. O aspecto social do orçamento implica na participação da sociedade nas fases do ciclo orçamentário (elaboração, execução, controle e avaliação).<sup>46</sup>

O orçamento não se restringe apenas ao detalhamento e especificação das receitas arrecadadas e das despesas realizadas, mas pode, e deve, também, apresentar discriminadamente os propósitos e objetivos a serem alcançados.

A Constituição Federal, do art. 165 ao art. 169, aborda sobre o orçamento público. Estabelece os instrumentos de planejamento governamental, a quem compete a apresentação de proposta das leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, bem como a aprovação, conteúdo e finalidade dessas leis.

---

<sup>44</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. – 19 ed. – São Paulo: Atlas 2010, p. 58.

<sup>45</sup> BALEEIRO, Aliomar apud HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. – 19 ed. – São Paulo: Atlas 2010, p. 58.

<sup>46</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. – 19 ed. – São Paulo: Atlas 2010, p. 58.

### 3.2 O que é propaganda governamental? Noções gerais

Visto o conceito básico de orçamento e suas implicações, é necessário aprofundar no ponto relativo à propaganda governamental, que é um legítimo meio de diálogo entre o governo e a sociedade. Como já bem destacado, este tipo de informe visa não somente propagar atos públicos como também possibilitar o controle da atividade administrativa e a defesa dos direitos individuais e sociais, atentando-se sempre aos limites previstos constitucionalmente – caráter educativo, informativo ou de orientação social – conforme o art. 37, § 1º da Constituição Federal.

Em um primeiro momento definiremos ‘propaganda’ para então adentrarmos em sua previsão orçamentária e forma de execução. Busca-se identificar se é ou não gasto supérfluo que, em análise aprofundada, impediria a utilização de princípios tendentes a limitar o gasto público em áreas de maior necessidade.

Os termos publicidade e propaganda são normalmente utilizados indistintamente. No entanto, segundo Leonardo Garcia<sup>47</sup>, publicidade expressa o fato de tornar público (divulgar) o produto ou serviço, com o intuito de aproximar o destinatário. Importante ressaltar que essa publicidade não é a legal dos atos administrativos, cuja função é dar validade ou eficácia, mas é no sentido de divulgar ao público as ações governamentais implementadas. Já a propaganda, expressa o fato de difundir uma ideia, promovendo a adesão a um dado sistema ideológico (político, filosófico, religioso, econômico).

Outrossim, os conceitos e a abrangência dos termos se integram, devido à complexidade da sociedade, de suas ideias, produtos e do inter-relacionamento de ambos. Assim, importa “reconhecer os limites que devem ser obedecidos pelo administrador público quando utiliza recursos do tesouro para a publicidade das ações de governo, em obediência às normas que regem a matéria”.<sup>48</sup>

Os gastos com publicidade devem estar previstos no orçamento do órgão público, sob pena de desrespeito ao princípio da legalidade. A falta de verbas públicas enseja em restrição econômica para veiculação publicitária. Consideráveis quantias são gastas anualmente pela Administração Direta e Indireta para divulgação de obras, serviços, campanhas, projetos. Para Judith Martins Costa:

Tal prática, além de afrontar o art. 37, § 1º da Constituição atinge, igualmente, os princípios da moralidade e razoabilidade administrativas,

---

<sup>47</sup> GARCIA, Leonardo de Medeiros. Direito do consumidor: código comentado, jurisprudência, doutrina. Niterói, 2011, p. 36.

<sup>48</sup> LOURENÇO, Fátima Cristina de Moura. Publicidade governamental: identificação de proposto metodológica para sua avaliação. 2007. Disponível em: <http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/19213.pdf>

ferindo ainda a economicidade, de forma a ensejar plenamente a responsabilidade do administrador ou do agente político.<sup>49</sup>

Em abril deste ano, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República atualizou o seu site com os dados gerais de gastos de publicidade estatal federal nas emissoras de televisão até o ano de 2012. Conforme tabela anexa é possível constatar quão dispendioso é, e vale lembrar que outros meios são utilizados com esse fim, como jornais, revistas, rádio, sites e blogs. Para exemplificar, a TV Globo, tão somente, recebeu R\$ 5,9 bilhões para veicular publicidade estatal federal entre os anos de 2000 e 2012 – tanto da administração direta como indireta, e a Caixa Econômica Federal, empresa pública, é a terceira empresa que mais gasta com propaganda no Brasil, a estatal gastou R\$ 676,5 milhões em propaganda no ano 2012.

Dallari observa que a pluralidade de fontes de informação sobre a atuação pública é fundamental, para que possa haver críticas, controle, possibilidade de defesa e, também, oportunidade de evidenciar os êxitos e as conquistas da sociedade e dos governantes democráticos<sup>50</sup>. Mas a questão é saber até que ponto é razoável despender recursos financeiros à propaganda governamental em contrapartida à promoção de direitos fundamentais.

Preconiza Raquel Machado que não pode o Estado gastar mais com propaganda do que realizando os atos prestacionais e materiais que divulga, sobretudo no caso de propaganda institucional. Aduz que “possibilitar divulgações mais dispendiosas do que a própria atuação é privilegiar a retórica em prejuízo de incrementos reais efetivos”.<sup>51</sup>

Assim como a propaganda, as despesas com educação, saúde, segurança pública, dentre outros direitos fundamentais, devem estar previstas no orçamento, isto é, o administrador deve estabelecer verba suficiente para atender aos comandos constitucionais, sopesando a necessidade e adequação financeira para cada área. E é nesse sentido, com alicerce no princípio da proporcionalidade, que surge a indagação se é proporcional destinar elevadas quantias de verbas públicas à realização de propaganda governamental.

Mister se faz destacar entendimento do Min. Humberto Martins, do Superior Tribunal de Justiça:

---

<sup>49</sup> COSTA, Judith Martins. op. cit., in RDP 97, Ano 24, São Paulo, p. 169.

<sup>50</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Divulgação das atividades da Administração Pública: publicidade administrativa e propaganda pessoal. RDP, n. 98, p. 247.

<sup>51</sup> MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Propaganda governamental, gastos públicos e democracia. Revista Interesse Público. Editora Fórum, ano 11, n. 54, 2009. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=57283>>. Acesso em 26.set.2013.

Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada. A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade. 4. É por esse motivo que, em um primeiro momento, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos Direitos Fundamentais, já que, quanto a estes, não cabe ao administrador público preteri-los em suas escolhas.<sup>52</sup>

Ao considerar a relevância da atividade estatal e o caráter social do Estado Democrático de Direito vigente no Brasil, o controle dos gastos públicos passa a ser questão de ordem jurídica e não apenas política. Cabe, portanto, ao Poder Judiciário o controle da atuação administrativa no que tange à destinação razoável dos recursos públicos em propagandas governamentais. E, conseqüentemente, limitar a teoria da reserva do possível como defesa do Estado, que tem a responsabilidade e obrigação de garantir o mínimo existencial.

Assim, a atuação do poder judiciário no controle das políticas públicas não se faz de forma discriminada, pois violaria o princípio da separação dos poderes. A interferência do judiciário é legítima quando a administração pública, de maneira clara e indubitável, viola direitos fundamentais por meio da execução ou falta injustificada de programa de governo. Quanto ao princípio da reserva do possível, ele não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial. Somente depois de atingido o mínimo existencial é que se pode cogitar da efetivação de outros gastos. Logo, se não há comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, inexistirá empecilho jurídico para que o judiciário ordene a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político. A omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas essenciais para a promoção de dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário, pois esse não é mero departamento do poder executivo, mas sim poder que detém parcela de soberania nacional.<sup>53</sup>

Concluído o aprofundamento sobre os temas aqui expostos, quais sejam, ativismo judicial, princípio da reserva do possível e do mínimo existencial, orçamento público e propagando governamental, encerra-se este trabalho de pesquisa que se encaminha agora para a conclusão, onde se responderá o questionamento que motivou esta pesquisa.

---

<sup>52</sup> REsp 1185474 / SC, 2010. Relator: Min. Humberto Martins. 2ª Turma. Julgado em 20 abril 2010. Disponível em:

<[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=9568774&sReg=201000486284&sData=20100429&sTipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=9568774&sReg=201000486284&sData=20100429&sTipo=5&formato=PDF)>. Acesso em 28.set.2013.

<sup>53</sup> REsp 1.041.197-MS, 2009. Relator: Min. Humberto Martins, julgado em 25/8/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/infojur/doc.jsp>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade tem sido alvo de modificações relevantes em âmbito político e sócio-jurídico, razão pela qual é possível constatar que as esferas do Poder Público vêm se estreitando a cada dia, e as funções típicas de cada poder não obstaculiza uma maior atuação nas competências consideradas atípicas. Sem ferir o prestígio da teoria da tripartição de poderes de Montesquieu, que à sua época revolucionou a organização estatal e serviu de inspiração para a estrutura política dos países modernos, a atuação incisiva do Poder Judiciário brasileiro sob os demais poderes, para a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, funda-se em prerrogativas que a própria Constituição Federal de 1988 assegurou, principalmente por meio das súmulas vinculantes e mandado de injunção.

O chamado ativismo judicial tem se fortalecido paulatinamente, está intrinsecamente ligado à ação ativa do Judiciário na concretização dos preceitos constitucionais, não se guarnecendo apenas da aplicação da lei ao caso concreto, mas de uma interpretação um tanto criativa e construtiva do direito. Em um país como o Brasil, que vive à mercê da inércia legislativa e do abuso e ineficiência do Poder Executivo como prestador de políticas públicas, nada mais cabível e oportuno que outro poder esteja a velar pela aplicabilidade coerente e indubitável das garantias constitucionalmente asseguradas. Não obstante, essa atuação do Judiciário deve ser equilibrada ao ponto de não invadir diretamente competências alheias que venham a gerar danos irremediáveis ou soluções de impossível aplicação prática, e se limitar aos princípios constitucionais na perspectiva do *checks and balances* (sistema de freios e contrapesos), visando sempre o interesse público em detrimento do particular. Se esse instituto obterá sempre consequências benéficas, só a história dirá.

Ao analisarmos a teoria da reserva do possível e do mínimo existencial, faz-se imprescindível ressaltar o alicerce respaldado nos direitos e garantias fundamentais. É sobre a efetividade de tais direitos que emergem afloradas discussões no que se refere ao dever do Estado em promover políticas públicas capazes de concretizar e dar aplicabilidade real ao que é assegurado à sociedade. Os direitos fundamentais não se limitam às disposições constitucionais, não estão restritos à esfera interna, mas são um misto de vitórias advindas das várias lutas pelo direito, no decorrer dos anos e da evolução da humanidade. Impende-se, portanto, que a dignidade da pessoa humana é pedra angular do Estado Democrático de Direito, devendo ser observada e respeitada.

Há bastante dúvida acerca do mínimo existencial, de caráter subjetivo e variável de acordo com a realidade social de cada país, Ingo Sarlet assevera que a existência digna está

intimamente ligada à prestação de recursos materiais essenciais. Para Roberto Torres, os direitos referentes ao mínimo existencial incidem sobre um conjunto de condições que são pressupostos para o exercício da liberdade, Ana Paula Barcellos vai mais longe e o identifica como o núcleo sindicável da dignidade da pessoa humana. Outrossim, não se deve confundir a materialidade do princípio da dignidade da pessoa humana com o mínimo existencial, nem mesmo reduzi-lo ao direito de subsistir.

A efetividade dos direitos fundamentais encontra óbice na teoria da reserva do possível, na medida em que o Estado cumpre suas responsabilidades dentro de suas limitações e reversas orçamentárias. Esse trabalho objetivou fornecer subsídios necessários e suficientes para responder à seguinte indagação: o fato de existir gastos tidos como supérfluos impede a utilização pelo Estado, em sede de defesa em processo judicial, da reserva do possível e do mínimo existencial? E para tanto, foi impenhoso prelecionar sobre os conceitos de ativismo judicial, reserva do possível, mínimo existencial e orçamento público.

Sendo assim, com fundamento em todo o exposto, conclui-se que o Estado não pode alegar ausência de recursos financeiros com respaldo na reserva do possível, como obstáculo à concretização dos direitos fundamentais. Tal cláusula só poderá ser levantada quando restar comprovado a insuficiência orçamentária, sem deixar de garantir o mínimo existencial, e se for necessário a interferência proativa do Poder Judiciário, este tem o dever de exercer o controle das políticas públicas a fim de atingir os objetivos fundamentais do Estado, resguardar e dar efetividade máxima aos direitos essenciais previsto na Carta Maior.

É sabido que a propaganda é eficiente instrumento de comunicação entre a Administração e a sociedade, possui respaldo constitucional no sentido de informar seus administrados e ensiná-los a se beneficiar das políticas públicas que visem a melhorar suas condições de vida, conforme o art. 37, § 1º da Constituição Federal. Entretanto, ao considerar o princípio da proporcionalidade, não é adequado destinar elevadas quantias de verbas públicas à realização de propagandas governamentais, que em vários momentos acaba destoando-se da previsão legal e se tornando verdadeiro instrumento de promoção pessoal do gestor público. Ofende os princípios do ordenamento jurídico negar a concretização de um direito fundamental, sob o desculpa de que o Estado não dispõe de recursos financeiros para cumprir seus deveres constitucionais, quando se sabe que possui sim verba destinada a divulgar a própria imagem. Os valores despendidos com propaganda podem e devem ser destinados à promoção dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert apud SCAFF, Fernando – Teoria de los Derechos Fundamentales. Version E. Garzon Valdes. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2001. p. 608.

ÁVILA, Humberto. Sistema constitucional tributário. São Paulo, 5ª ed. Saraiva, 2012.

BALEEIRO, Aliomar apud HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. – 19 ed. – São Paulo: Atlas 2010, p. 58.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Revista nº 04 da Ordem dos Advogados do Brasil. Janeiro/Fevereiro de 2009, disponível em <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em 3.set.2013.

BATISTA, Neimar; PARODI, Ana Cecília. O ativismo judicial como meio para efetivação da função social do processo. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 85, fev 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo\\_id=8985&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8985&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em set 2013.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a teoria da Constituição. In: TAVARES, André Ramos et al. Constituição Federal: mutação e evolução, comentários e perspectivas. São Paulo: Método, 2003.

CHINELLATO, Thiago. Eficácia dos Direitos Sociais e Reserva do Possível. In: Atualidade do Direito. Disponível em: <[http://atualidadesdodireito.com.br/thiagochinellato/2013/06/10/eficacia-dos-direitos-sociais-e-reserva-do-possivel/#\\_ftn1](http://atualidadesdodireito.com.br/thiagochinellato/2013/06/10/eficacia-dos-direitos-sociais-e-reserva-do-possivel/#_ftn1)>. Acesso em set 2013.

COSTA, Judith Martins. op. cit., in RDP 97, Ano 24, São Paulo, p. 169.

DALLARI, Adilson Abreu. Divulgação das atividades da Administração Pública: publicidade administrativa e propaganda pessoal. RDP, n. 98, p. 247.

DIZ, Jamile B. Mata; SILVEIRA, Gláucio Inácio da. O ativismo judicial no direito comparado. Porto Alegre: Revista da AJURIS. Ano 26, n. 75, 1999, p. 167-168.

FLORES, Gisele Maria Dal Zot. Mínimo existencial – uma análise à luz da teoria dos direitos fundamentais. Revista Justiça do Direito, v. 21, n. 1, 2007, p. 75. Disponível em: <http://www.upf.br/seer/index.php/rjd/article/view/2167>.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. Direito do consumidor: código comentado, jurisprudência, doutrina. Niterói, 2011, p. 36.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo poder judiciário. Biblioteca Digital Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2008. Disponível em:

<https://www.metodista.br/revistas/revistasims/index.php/RFD/article/viewFile/1964/1969>.

Acesso em:

HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. – 19 ed. – São Paulo: Atlas 2010, p. 58.

KRELL, Andreas J. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional “comparado.” Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 60.

LOPES, Bruno de Souza; KARLINSKI, Francisco José Gonçalves; CARDOSO, Tiago Cougo. Algumas considerações acerca do ativismo judicial . In:Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo\\_id=8831&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8831&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em 3.set.2013

LOURENÇO, Fátima Cristina de Moura. Publicidade governamental: identificação de proposto metodológica para sua avaliação. 2007. Disponível em: <http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/19213.pdf>

MACHADO, Edinilson; HERRERA, Luiz Henrique. O mínimo existencial e a reserva do possível: ponderação hermenéutica reveladora de um substancialismo mitigado. Publicação nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza – CE, 2010, p. 7. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3480.pdf> . Acesso em:

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Propaganda governamental, gastos públicos e democracia. Revista Interesse Público. Editora Fórum, ano 11, n. 54, 2009. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=57283>>. Acesso em 26.set.2013.

NOVELINO, Marcelo. O conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana. In: \_\_\_\_\_. Leituras complementares de direito constitucional: direitos fundamentais. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2007, p. 125.

SARLET, Ingo W. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2001. 265 p.

SCAFF, Fernando Facury . Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direitos Humanos. Interesse Público, Porto Alegre, v. 32, n. julho/agos, p. 213-226, 2005.

STF. Brasil. Medida Cautela em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.45/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em: 29/04/2004. DJ. 04/05/2004.

STF. Brasil. Medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental n.45 - DF (2004). Relator: Min. Celso de Mello. 29 abr. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: set 2013.

STF. Brasil. Recurso especial n. 367432 – Paraná (2009). Relator: Min. Eros Grau. 09 out. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp> >. Acesso em: 22.set. 2013.

STJ. Brasil. REsp 1.041.197-MS, 2009. Relator: Min. Humberto Martins, julgado em 25/8/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/infojur/doc.jsp>

STJ. Brasil. REsp 1185474 / SC, 2010. Relator: Min. Humberto Martins. 2ª Turma. Julgado em 20 abril 2010. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=9568774&sReg=201000486284&sData=20100429&sTipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=9568774&sReg=201000486284&sData=20100429&sTipo=5&formato=PDF)>. Acesso em 28.set.2013.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 19ª. ed. Rio de Janeiro, 2013.

VERISSIMO, Marcos Paulo. A constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial “à brasileira”. Revista Direito GV, São Paulo, v. 4, n. 2, jul/dez 2008. p. 409

VIEIRA, José Ribas; BRASIL, Deilton Ribeiro. O efeito vinculante como ferramenta do ativismo judicial do STF. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 45, n. 178, abr/jun 2008. p.131.

## ANEXOS

Propaganda estatal federal - emissoras de TV					
(valores em R\$)					
Emissora	2012			2000 a 2012	
	Valor em 2012 (*)	% sobre total gasto com TVs em 2012	Audiência da emissora em 2012 (**)	Valor total acumulado de 2000 a 2012 (*)	% sobre o total recebido desde o ano 2000
Globo	495.270.915,28	43,98%	43,70%	5.863.488.865,02	54,7%
Record	174.382.548,15	15,49%	14,30%	1.571.067.107,79	14,7%
SBT	153.552.688,48	13,64%	12,20%	1.643.631.418,59	15,3%
Band	100.549.938,34	8,93%	5,40%	913.779.773,38	8,5%
Rede TV!	39.777.101,16	3,53%	1,70%	371.837.027,61	3,5%
Demais emissoras	49.563.103,30	4,40%		556.084.890,32	5,2%
TV fechada	112.953.614,07	10,03%		737.712.200,05	6,9%
<b>Total geral</b>	<b>1.126.049.908,78</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>10.716.883.603,20</b>	<b>100,0%</b>

(\*) Dados fornecidos pelo Instituto para Acompanhamento da Publicidade (IAP), usados pela Secom para monitorar esses gastos. Os valores estão indexados pelo IGPM-FGV.

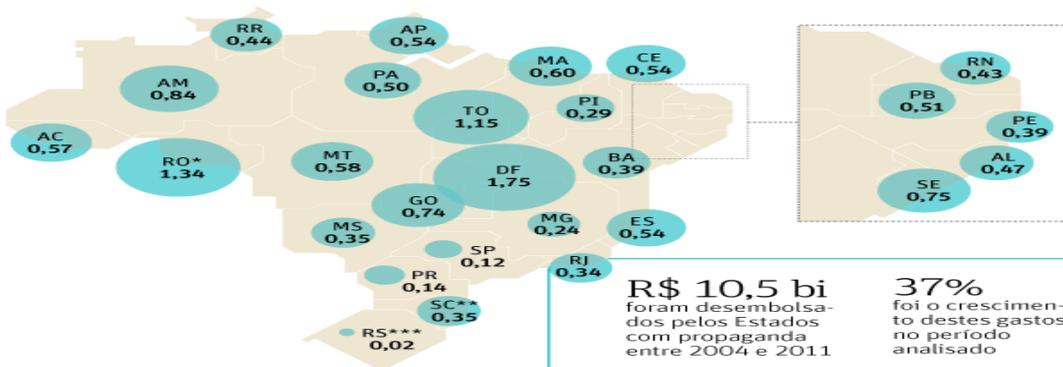
(\*\*) Ibope PNT - Média anual - Target: ABCDE 18+, Ambos os sexos, faixa horária: 6h às 24h

Fonte: Secom (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República)

### O PREÇO DA PROPAGANDA

Quanto os Estados gastaram com publicidade oficial no período de 2004 a 2011

#### GASTO EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO, em %



#### OS QUE MAIS GASTARAM

Total pago por unidade da federação, em R\$ milhões



\* Dados disponíveis somente a partir de 2008. O Estado não respondeu os questionamentos da reportagem. \*\* Aumento expressivo de gastos no período (8.098%) sugere possível erro nas declarações contábeis. O Estado não respondeu os questionamentos da reportagem. \*\*\* Gastos excessivamente pequenos sugerem possível erro nas declarações contábeis. O Estado não respondeu os questionamentos da reportagem. Fonte: Tesouro Nacional e balanços contábeis dos Estados

**Os 10 maiores anunciantes do mercado (em R\$ 000)**

2012	2011	Anunciante	2012	2011	Var.%
1	1	CASAS BAHIA	1.324.246	1.266.465	5
2	2	UNILEVER BRASIL	1.146.114	995.082	15
3	5	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	676.534	428.499	58
4	3	AMBEV	643.392	516.310	25
5	15	SKY BRASIL	423.706	256.516	65
6	13	VIVO	418.895	262.859	59
7	7	PROCTER & GAMBLE	395.072	372.181	6
8	10	PETROBRAS	383.563	309.315	24
9	4	CERVEJARIA PETRÓPOLIS	374.838	447.570	-16
10	23	HYPERMARCAS	364.371	209.272	74

Fonte: Ibope Monitor