

Função Social da Propriedade na Prática Jurisprudencial Brasileira

Anderson Schreiber

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2. Considerações preliminares sobre a função social da propriedade. Estrutura e função. Concepção pluralista da propriedade. 3. Interesses sociais relevantes. Tratamento constitucional da função social da propriedade. Análise de decisões judiciais. 4. Princípios e regras. A função social como princípio e como regra. Novo standard jurídico das relações patrimoniais. 5. Parâmetros objetivos para aplicação do princípio da função social da propriedade. Conflitos entre valores. Técnica de ponderação. 6. Efetivação da função social. A emblemática questão do IPTU progressivo. 7. Conclusões.

1. Introdução.

"É mais raro que baste uma resposta para eliminar uma questão do mundo que um ato" – o verso de Bertold Brecht¹ serve de aviso a todos aqueles que têm a tendência de se apaixonar por complexas teorias, e descuidar da prática. A história do pensamento científico está repleta de construções lógicas que desmoronaram diante da simples constatação de que a vida funciona mesmo de maneira diferente. É de se ter sempre à memória o exemplo do padre Caspar, engenhoso personagem de Umberto Eco, que acabou submerso sob o peso de suas rigorosas noções de física hidrostática.² Tudo por lhe ter faltado a preocupação com a aplicabilidade concreta, sem a qual toda teoria se converte em frustrante desperdício ou mera abstração.

Melhor sorte é seguramente reservada aos estudos jurídicos que vêm sendo desenvolvidos em torno da função social da propriedade, matéria cujo fascínio transcende o âmbito do direito civil para colher adeptos também no direito administrativo e constitucional. A profusão de estudos e ensaios acerca da função

¹ BERTOLD BRECHT, "O Nó Górdio", in *Poemas 1913-1956*, São Paulo: Ed. 34, 5ª ed., 2000, p. 29.

² O episódio é retratado em UMBERTO ECO, *A Ilha do Dia Anterior*, Rio de Janeiro: Record, 1995, 5ª ed.

social,³ se não encerra todas as controvérsias em torno do tema, certamente contribui para uma "re-visão" do instituto da propriedade diante dos novos valores consagrados na Constituição de 1988. É nesse sentido que se nota, cada vez mais, uma tendência a repensar as características essenciais do domínio⁴ e a redimensionar a proteção que lhe é dispensada pelo ordenamento jurídico.

Mas a que ponto essa nova tendência tem interferido no tratamento jurisprudencial do direito de propriedade? Que papel tem sido atribuído pelos tribunais brasileiros ao princípio da função social? De que maneira vem se garantindo ou buscando garantir a efetiva funcionalização do domínio? Essas são questões de ordem prática que o título, pouco sedutor, já sugeria e que apenas a análise das decisões judiciais permite responder. O que se pretende aqui é tão-somente confrontar o pensamento doutrinário e o tratamento jurisprudencial, a teoria e a prática da função social da propriedade, a fim de se alcançar uma percepção mais realista dessa matéria no direito brasileiro.

2. Considerações preliminares sobre a função social da propriedade. Estrutura e função. Concepção pluralista da propriedade.

O estudo das decisões dos tribunais brasileiros revela determinadas questões polêmicas em que se tem centrado a discussão sobre a função social da propriedade. Essas questões não necessariamente coincidem com aquelas de que se ocupa a

³ Inclusive por parte de autores consagrados. Cf. GUSTAVO TEPEDINO, "Contornos Constitucionais da Propriedade Privada", in *Temas de Direito Civil*, Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 267-291; LUIZ EDSON FACHIN, "Da Propriedade como Conceito Jurídico", in *Revista dos Tribunais* n° 621, pp. 16-39; FABIO KONDER COMPARATO, "Função Social da Propriedade dos Bens de Produção", in *Revista de Direito Mercantil* n° 63, pp. 71-79; CELSO RIBEIRO BASTOS, "A Função Social como Limite Constitucional ao Direito de Propriedade", in *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política* v. 4, n° 6, pp. 101-113; JOSÉ DINIZ DE MORAES, *A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988*, São Paulo: Malheiros, 1999; e LUÍS ROBERTO GOMES, "O Princípio da Função Social da Propriedade e a Exigência Constitucional de Proteção Ambiental", in *Revista de Direito Ambiental* n° 17, pp. 160-178, entre outros.

⁴ Os termos *propriedade* e *domínio* são aqui utilizados como sinônimos, embora alguns autores sustentem a sua diferenciação. Cf., por exemplo, RICARDO ARONNE, *Propriedade e Domínio – Reexame Sistemático das Noções Nucleares de Direitos Reais*, Rio de Janeiro: Renovar, Biblioteca de Teses, 1999.

doutrina, mas quase sempre podem ser interpretadas como efeitos específicos de debates teóricos mais genéricos. De fato, o que a prática jurisprudencial expõe, em última análise, são os reflexos do conflito entre a ultrapassada concepção individualista da propriedade e a sua atual funcionalização a interesses sociais, como fruto de uma ótica mais solidária e menos excludente. A transição do modelo anterior para o novo provoca naturalmente alguma instabilidade. Diante disso, os juristas têm avidamente buscado apoio em conceitos sólidos e instrumentos técnicos consagrados, dos quais ainda anda à cata a nova concepção.

Quanto ao próprio conceito de função social da propriedade permanece ainda alguma incerteza. O conteúdo ideológico sugerido pela expressão faz com que nela se vislumbre, vez por outra, uma ameaça de negação à propriedade privada e ao próprio sistema capitalista. Exemplo disso se tem na seguinte ementa:

"Ninguém nega ao Poder Público o direito de instituir parques nacionais, estaduais ou municipais, contanto que o faça respeitando o *sagrado* direito de propriedade assegurado pela Constituição Federal anterior (artigo 153, §22) e pela vigente (artigo 5º, inciso XXII). (...) O fato de o legislador constitucional garantir o direito de propriedade, mas exigir que ele atenda a sua função social (XXIII) não chegou ao ponto de transformar a propriedade em mera função e em pesado ônus e injustificável dever para o proprietário." (original sem grifo).⁵

O temor explica-se, em parte, diante da própria evolução histórica do conceito de função social, que surge, na obra do constitucionalista francês Leon Duguit, como contraposição ao direito subjetivo de propriedade.⁶ É só por meio de árduos esforços

⁵ Trecho do voto proferido pelo Min. Garcia Vieira, do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 32.222-8/PR, julgado em 17 de maio de 1993. A ementa do acórdão já sugeria a investida contra a ideologia socialista: "Da queda do muro de Berlim e do desmantelamento do império comunista russo sopram ventos liberais em todo o mundo. O Estado todo poderoso e proprietário de todos os bens e que preserva apenas o interesse coletivo, em detrimento dos direitos e interesses individuais, perde a sobrevivência."

⁶ LEON DUGUIT, *Les Transformations du Droit Privé Depuis le Code Napoléon*, Paris: Armand Colin, 1ª ed., 1913, sobretudo pp. 152 e ss. Para detalhada análise da lógica funcional de Duguit e de sua

da doutrina italiana que a função social vem se consolidar como elemento interno do domínio, capaz de alterar a estrutura desse instituto jurídico.⁷

Os institutos jurídicos, em consagrada classificação, decompõem-se em dois elementos: o elemento estrutural e o elemento teleológico ou funcional; em outras palavras, a estrutura e a função. Na lição de Pietro Perlingieri, "estrutura e função respondem a duas indagações que se põem em torno do fato. O *como é?* evidencia a estrutura, o *para que serve?* evidencia a função."⁸ A função corresponde aos interesses que um certo instituto pretende tutelar, e é, na verdade, o seu elemento de maior importância já que determina, em última análise, os traços fundamentais da estrutura. Para Salvatore Pugliatti, a função é a "razão genética do instituto" e, por isso mesmo, seu elemento caracterizador⁹. Das lições do Professor de Messina se extrai, em síntese, que: (i) a função corresponde ao interesse que o ordenamento visa tutelar por meio de um determinado instituto jurídico; e (ii) a função de um instituto jurídico pré-determina a sua estrutura.

Na concepção individualista do direito de propriedade, definido como o direito de usar e dispor das coisas "de la manière plus absolute", parece evidente que a função do domínio correspondia unicamente à proteção dos interesses do proprietário. O titular do direito de propriedade era dotado de um direito quase absoluto, cuja amplitude esbarrava apenas em limitações de caráter negativo, obrigações de não fazer que lhe eram impostas pelo Poder Público. E mesmo essas

crítica ao direito subjetivo, ver, entre nós, JOSÉ FERNANDO DE CASTRO FARIAS, *A Origem do Direito de Solidariedade*, Rio de Janeiro: Renovar, 1998, pp. 222-236.

⁷ Cf. GUSTAVO TEPEDINO, "Contornos Constitucionais da Propriedade Privada", cit., sobretudo pp. 277-283.

⁸ PIETRO PERLINGIERI, *Perfis do Direito Civil – Introdução ao Direito Civil Constitucional*, Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 94.

⁹ SALVATORE PUGLIATTI, *La Proprietà nel Nuovo Diritto*, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1964, p. 300: "Non soltanto la struttura per sé conduce inevitabilmente al tipo che si può descrivere, ma non individuare, bensì inoltre la funzione esclusivamente è idonea a fungere da criterio d'individuazione: essa, infatti, dà la ragione genetica dello strumento, e la ragione permanente del suo impiego, cioè la ragione d'essere (oltre a quella di essere stato). La base verso cui gravita e alla quale si collegano le linee strutturali di un dato istituto, è costituita dall'interesse al quale è consacrata la tutela. L'interesse tutelato è il centro di unificazione rispetto al quale si compongono gli elementi strutturali dell'istituto (...)".

obrigações negativas eram consideradas excepcionais e estranhas ao instituto da propriedade.

A tudo isso veio se opor a idéia de função social. A crise de legitimação da propriedade privada e o movimento solidarista evidenciaram a necessidade de se tutelar, com o instituto da propriedade, não apenas os interesses individuais e patrimoniais do proprietário, mas também interesses supra-individuais, de caráter existencial, que poderiam ser prejudicados pelo irresponsável exercício do domínio (e.g., preservação do meio ambiente e bem-estar dos trabalhadores). Altera-se, assim, drasticamente a função da propriedade, que passa a abarcar também a tutela de interesses sociais relevantes.

Como se vê, a modificação é essencialmente de função, mas a inserção de interesses sociais no elemento funcional gera, por via reflexa, uma remodelação da estrutura do direito de propriedade. A propriedade passa a ser vista não mais como direito absoluto ou "poder inviolável e sagrado" do proprietário, mas como situação jurídica subjetiva complexa em que se inserem direitos, deveres, ônus, obrigações.¹⁰ Esses deveres não equivalem àqueles de caráter negativo, considerados externos ao domínio e impostos ao proprietário em nome do interesse público ou do poder administrativo de polícia. São deveres de caráter também positivo¹¹ atribuídos ao titular do domínio como consequência do próprio direito de propriedade; sua origem não se situa em um fator externo qualquer que justifique a limitação do exercício do

¹⁰ "A construção, fundamental para a compreensão das inúmeras modalidades contemporâneas de propriedade, serve de moldura para uma posterior elaboração doutrinária, que entrevê na propriedade não mais uma situação de poder, por si só e abstratamente considerada, o direito subjetivo por excelência, mas *una situazione giuridica soggetiva tipica e complessa*, necessariamente em conflito ou coligada com outras, que encontra a sua legitimidade na concreta relação jurídica na qual se insere" (GUSTAVO TEPEDINO, "Contornos Constitucionais da Propriedade Privada", cit., p. 279).

¹¹ "Em um sistema inspirado na solidariedade política, econômica e social e no pleno desenvolvimento da pessoa (...) o conteúdo da função social assume um papel do tipo promocional, no sentido de que a disciplina das formas de propriedade e as suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento. E isso não se realiza somente finalizando a disciplina dos limites à função social" (PIETRO PERLINGIERI, *Perfis do Direito Civil – Introdução ao Direito Civil Constitucional*, cit., p. 226). Nada obstante, não é incomum que autores identifiquem também nas limitações administrativas à propriedade uma manifestação de sua função social. A verdade é que os fundamentos das limitações administrativas, embora historicamente diversos da

direito, mas, ao contrário, encontra sua gênese no interior do próprio instituto, mais precisamente em seu elemento funcional.

Esclareça-se que funcionalizar a propriedade ao atendimento de interesses sociais não significa, de modo algum, propor o aniquilamento dos direitos individuais ou pregar a negação da propriedade privada. Muito pelo contrário. A função social, impondo ao proprietário a observância de determinados valores sociais, legitima a propriedade capitalista e a compatibiliza com a democracia social que caracteriza os sistemas políticos contemporâneos.¹² O proprietário permanece como beneficiário imediato, e quase sempre predominante, do domínio; apenas se impõe a ele que exerça o seu direito atendendo também aos interesses sociais. A propriedade se mantém privada, mas se afasta da definição individualista de "poder absoluto do proprietário" para buscar na conformação ao interesse social a sua legitimação, a razão e o fundamento de sua proteção jurídica.¹³ Nessa nova concepção, a propriedade passa a ser tutelada apenas na medida em que observe os interesses sociais relevantes. A conduta do proprietário e a tutela dos seus interesses passam a estar condicionadas ao atendimento da função social da propriedade.¹⁴ Não se oprime o indivíduo, mas se exige dele alguma atenção aos anseios mais graves do organismo social em que se insere.¹⁵

função social, repousavam, em última análise, sobre os interesses supra-individuais que a função social veio a atrair para o interior da relação jurídica de propriedade.

¹² Daí a observação crítica de Orlando Gomes: "Se não chega a ser uma mentira convencional, é um conceito ancilar do regime capitalista; por isso que, para os socialistas autênticos, a fórmula função social, sobre ser uma concepção sociológica e não um conceito técnico-jurídico, revela profunda hipocrisia pois 'mais não serve do que para embelezar e esconder a substância da propriedade capitalística'. É que legitima o lucro ao configurar a atividade do produtor de riqueza, do empresário, do capitalista, como exercício de uma profissão no interesse geral. Seu conteúdo essencial permanece intangível, assim como seus componentes estruturais. A propriedade continua privada, isto é, exclusiva e transmissível livremente. Do fato de poder ser desapropriada com maior facilidade e de poder ser nacionalizada com maior desenvoltura não resulta que a sua substância se estaria deteriorando." (ORLANDO GOMES, *Direitos Reais*, Rio de Janeiro: Forense, 2001, 18ª ed., p. 109).

¹³ A necessidade de buscar a legitimação da propriedade não em seu conteúdo, mas em seus fins, remonta a P. J. PROUDHON, *Théorie de la Propriété. Suivie d'un Nouveau Plan d'Exposition Perpétuelle*, Paris: Librairie Internationale, 1871, p. 128.

¹⁴ Note-se, entretanto, que a perda dessa tutela e a supressão do direito de propriedade não são conseqüências instantâneas; estão submetidas aos requisitos e procedimentos previstos em cada ordenamento jurídico.

¹⁵ "A despeito, portanto, da disputa em torno do significado e da extensão da noção de função social, poder-se-ia assinalar, como patamar de relativo consenso, a capacidade do elemento funcional em

A perspectiva funcional acima analisada permite compreender construção doutrinária de grande importância, referente à multiplicidade do domínio. A doutrina civilística já demonstrou que não há um único instituto jurídico de propriedade, mas vários institutos, regulados por estatutos jurídicos próprios de acordo com a função a que visem atender. O direito de propriedade é múltiplo, é plural, porque, dependendo do interesse tutelado pelo ordenamento, poderá atrair disciplinas normativas inteiramente diversas. As diferentes funções a serem exercidas pela propriedade, conforme as características de seu sujeito ou objeto, fazem incidir sobre ela regras particulares. Assim, por exemplo, o proprietário tem, em regra, o direito de alterar a coisa sobre a qual recai o seu domínio, mas nega-se igual direito ao proprietário de coisa em condomínio, salvo se houver permissão de todos os condôminos. Muito embora o co-proprietário seja por si só proprietário, o direito de alteração da coisa lhe é restrito. Outro exemplo se apresenta na chamada propriedade literária, científica e artística, em que a perpetuidade tendencial típica do domínio desaparece em face do prazo de tutela dos direitos patrimoniais do autor, e o conseqüente ingresso da obra em domínio público.¹⁶ Nestas e em outras situações¹⁷ as disciplinas normativas

alterar a estrutura do domínio, inserindo-se em seu *perfil interno* e atuando como critério de valoração do exercício do direito, o qual deverá ser direcionado para um *massimo sociale*." (GUSTAVO TEPEDINO, "Contornos Constitucionais da Propriedade Privada", cit., pp. 281-282).

¹⁶ Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, artigos 41 a 44. Ressalve-se que é controversa a própria inserção dos direitos autorais na dogmática do direito de propriedade. Para um histórico das críticas a essa concepção, cf. PIERRE RECHT, *Le droit d'auteur: une nouvelle forme de propriété*, Gembloux: J. Duculot, 1969, pp. 229-233, e, entre os juristas brasileiros, DARCY BESSONE, *Direitos Reais*, São Paulo: Saraiva, 1996, 2ª ed., pp. 114-118. Em síntese, julgando inadequado o paradigma da propriedade, há autores que optam por considerar o direito do autor como um monopólio; é o caso de PLANIOL e JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, para quem "o direito de autor (...) não é nem uma propriedade e nem um direito real. A obra intelectual, uma vez divulgada, não pode estar sujeita ao domínio exclusivo dum só. Todos desfrutam diretamente deste bem, mas só o titular pode beneficiar economicamente com ele. Tem pois um exclusivo de exploração econômica da obra (...) os direitos sobre bens intelectuais se inserem na categoria dos direitos de exclusivo ou de monopólio" (*Direitos Reais*, Coimbra: Almedina, 1978, p. 106). Outra corrente advoga a sua inclusão numa categoria à parte, a dos "direitos intelectuais"; esta foi a proposição de PICARD, seguida, entre nós, por CARLOS ALBERTO BITTAR, para quem os direitos do autor seriam um "direito *sui generis*", especial ou autônomo, diante de sua natureza desfruta de teoria própria, que o separa dos demais direitos privados" (*Contornos atuais do direito de autor*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992, p. 21). No julgamento do Recurso Especial 89.171-MS, o Min. Fontes de Alencar, lembrando o magistério de Tobias Barreto, criador da expressão "direito autoral", considerou "não mais apropriado falar-se em propriedade literária, científica e artística. Não mais a propriedade intelectual. O nosso tempo retomou a denominação tobiana, e às vezes na forma plural, reacendeu a idéia de que o direito autoral insere-se no campo dos direitos pessoais". O referido acórdão foi um dos precedentes invocados quando da

particulares produzem diferenças tão significativas entre os direitos que, a rigor técnico, talvez não seja possível atribuir a todos a denominação comum de *propriedade*.

A função é o elemento responsável pelo surgimento dos estatutos legais diferenciados e pela conseqüente "repartição" da propriedade em institutos jurídicos distintos.¹⁸ Nem por isso se deixará de atribuir à função da propriedade uma noção essencial, genérica e flexível, apta a assumir feições distintas em cada "espécie" normativa de propriedade. Basta, para tanto, determinar-lhe o conteúdo fundamental, e aqui será preciso retornar, agora em definitivo, à idéia de inserção de interesses sociais no âmbito da tutela do domínio. No ordenamento jurídico brasileiro, essa inserção se dá mesmo por força dos princípios constitucionais da solidariedade social e da dignidade da pessoa humana (Constituição, artigos 1º, III, e 3º, I e III).¹⁹ O

aprovação do verbete nº 228 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em 1999: "É inadmissível o interdito proibitório para a proteção do direito autoral". Diante dessas instabilidades conceituais, certeza somente se tem na afirmação de MARIE-ANGÈLE HERMITTE: "la propriété intellectuelle peut se lire comme l'histoire d'une catégorie juridique brisée" ("Le rôle des concepts mous dans les techniques de déjuridicisation: l'exemple des droits intellectuels", *Archives de Philosophie du Droit*, n. 30, 1985, p. 331).

¹⁷ A análise do ordenamento brasileiro revela uma série de estatutos jurídicos diferenciados, conforme variem, qualitativa e quantitativamente, o objeto ou o sujeito do domínio. Assim, primeiramente sob o perfil subjetivo, podemos identificar estatutos jurídicos diversos de acordo com o fato de o titular ser ente público ou particular (cf. Código Civil, artigo 65, e Constituição da República, artigo 183, §3º), ou singular ou plural (cf. Código Civil, artigos 623 a 646). Sob o perfil objetivo, o estatuto jurídico será distinto conforme se trate de coisa material ou imaterial (cf. Lei 9.610/98), móvel ou imóvel (cf. Código Civil, artigos 592 a 622 e 530 a 591), imóvel rural ou urbano (cf. Constituição da República, artigos 183 e 182, §§4º e 2º, e, por outro lado, artigos 191, 184 e 196), pequeno imóvel rural ou não (cf. Constituição da República, artigo 191 e Lei 4.504/64, artigo 21), e, por fim, pequena propriedade urbana ou não (cf. Constituição da República, artigo 183). Embora em muitos casos se esteja diante de modos de aquisição, modos de extinção, faculdades jurídicas, instrumentos de proteção e até qualidades essenciais totalmente distintas, todos esses estatutos jurídicos são objeto de uma só designação: propriedade.

¹⁸ A demonstração de que não há verdadeira unidade no instituto jurídico da propriedade encontra-se em SALVATORE PUGLIATTI, *La Proprietà nel Nuovo Diritto*, cit., p. 309. O autor assim encerra sua análise dos estatutos jurídicos proprietários existentes no direito italiano: "Non ci occorre altro per concludere (e ben altro si potrebbe aggiungere). La risposta al quesito che ci siamo proposti all'inizio sta nell'analisi che abbiamo condotta e potrebbe trovare specifica conferma in quella che altri vorrà condurre. Qui in sintesi e a suggello del lungo discorso, possiamo dichiarare che la parola *proprietà* non ha oggi, se mai ha avuto, un significato univoco. Anzi troppe cose essa designa, perché possa essere adoperata con la pretesa di essere facilmente intesi. In ogni caso l'uso di essa, con le cautele e i chiarimenti necessari, anche se si protrarrà ancora nel prossimo futuro, non può ormai mantenere l'illusione che all'unicità del termine corrisponda la reale unità di un saldo e compatto istituto.").

¹⁹ Sobre o papel dos princípios da solidariedade social e da dignidade da pessoa humana como condicionantes da autonomia privada, v. MARIA CELINA BODIN DE MORAES, "Constituição e Direito

núcleo do conceito de função (social) da propriedade situa-se, hoje, no condicionamento da tutela do direito do proprietário à realização dos valores constitucionais, e ao atendimento de interesses não proprietários considerados socialmente relevantes.

3. Interesses sociais relevantes. Tratamento constitucional da função social da propriedade. Análise de decisões judiciais.

A expressão "interesses sociais relevantes" é dotada de certa indefinição, e bem se sabe que ao espírito dos juristas a indefinição aparece quase sempre como uma porta aberta à arbitrariedade. Daí a tendência a se estabelecer parâmetros objetivos para a especificação do conteúdo das cláusulas gerais e dos conceitos jurídicos abertos ou indeterminados.²⁰

À busca de definição mais precisa para esses interesses sociais relevantes deve-se percorrer, como primeiro passo, o direito positivo. No que tange à função social da propriedade, encontram-se previsões constitucionais expressas primeiramente no artigo 5º, XXIII, em que o Constituinte, logo após garantir o direito à propriedade, declara que "a propriedade atenderá a sua função social."²¹ A função social aparece também no artigo 170, III, entre os princípios da ordem econômica. Até aqui, não há, todavia, qualquer indicação que aconselhe ou auxilie a determinação dos interesses sociais que a propriedade funcionalizada deve reverenciar. Essa pretensão encontrará

Civil: Tendências", in *Revista Estado, Direito e Sociedade* nº 15, Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica (Departamento de Ciências Jurídicas), p. 104: "No Estado Democrático de Direito, o poder do Estado está limitado pelo Direito; mas não só: o poder da vontade do particular, em suas relações com outros particulares, também o está. Limita-o não apenas a eventual norma imperativa, contida nas leis ordinárias, mas, sobretudo, os princípios constitucionais da solidariedade social e dignidade humana que se espraiam por todo o ordenamento civil, infra-constitucional. Evidentemente, permanecem espaços abertos de liberdade mas esta liberdade (autonomia) é consentida e já não serve mais a definir o sistema de direito privado."

²⁰ ANTONIO JUNQUEIRA DE AZEVEDO, "Insuficiências, deficiências e desatualização do Projeto de Código Civil na questão da boa-fé objetiva nos contratos", in *Revista Trimestral de Direito Civil*, ano 1, vol. 1, Rio de Janeiro: Padma, 2000, p. 11: "Os conceitos jurídicos indeterminados – especialmente o bando dos quatro, a que me referi – continuam a ser usados, mas, agora, no paradigma de hoje, o pós-moderno, com diretrizes materiais."

²¹ Benefício imediato que decorre desse dispositivo é a inserção da função social entre as cláusulas pétreas, o que, em boa hora, a põe a salvo do nosso obstinado Poder Constituinte Derivado. Cf.

abrigo apenas mais à frente, no artigo 186 do texto constitucional, em que se enumerou expressamente os requisitos para atendimento da função social da propriedade rural.

"Art 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores."

O mesmo se poderá dizer com relação à função social da propriedade urbana, já que a Constituição especifica, em seu artigo 182, §2º, que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

Pode-se concluir que ao menos no que diz respeito à propriedade imobiliária, urbana e rural, o Constituinte indica expressamente, nos artigos 182 e 186, interesses sociais relevantes que entende devem ser atendidos pelo titular do direito de propriedade. Entretanto, não é apenas a esses interesses sociais que se deve submeter o proprietário. Os dispositivos constitucionais mencionados acima não podem ser interpretados isoladamente, mas precisam ser lidos à luz dos princípios fundamentais da Constituição. A própria opção axiológica do Constituinte, privilegiando valores existenciais sobre valores meramente patrimoniais, deve ser levada em consideração na definição do conteúdo concreto do princípio da função social da propriedade.²²

Constituição da República, artigo 60, §4º, IV: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV – os direitos e garantias individuais."

²² GUSTAVO TEPEDINO, "O Código Civil, os chamados Microsistemas e a Constituição: Premissas para uma Reforma Legislativa", in *Problemas de Direito Civil-Constitucional*, Rio de Janeiro:

Dessa forma, a noção de função social deve ser informada por valores existenciais e interesses sociais relevantes, ainda que estranhos à literalidade dos artigos 182 e 186 da lei fundamental.

A análise das decisões judiciais confirma esse entendimento. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, já decidiu que a propriedade imobiliária urbana não cumpre sua função social quando desrespeita normas municipais de caráter urbanístico, ainda que não se trate de exigências formuladas no plano diretor.

"No que concerne ao artigo 5º, XXII – alegação de ofensa ao direito de propriedade – o acórdão deu resposta correta. O que deve ser considerado é que a propriedade atenderá a sua função social: Constituição Federal, artigo 5º, XXIII. Ora, 'o Município, ao editar a lei que se lê às fls. 40 e seguintes teve por finalidade exatamente atender a esse preceito.' (...) É dizer, fundado em conveniências administrativas, razoáveis, é facultado ao Município limitar, no seu território, o direito de construir certo que essas limitações não são exclusivas do plano diretor." ²³

A decisão do Supremo Tribunal Federal ainda poderia ser vista como mera interpretação ampliativa do artigo 182, §2º, mas outras há que transcendem inteiramente o dispositivo. O Superior Tribunal de Justiça, no acórdão em epígrafe, entendeu que hospitais particulares devem atender à função social representada pelo interesse geral à saúde e ao trabalho, e, portanto, estão compelidos a aceitar o

Renovar, 2000, p. 10: "Percebe-se aí a diferença fundamental entre a cláusula geral admitida pela Escola da Exegese (...) e a técnica das cláusulas gerais imposta pela contemporaneidade, que reclama, necessariamente, uma definição normativa (narrativa) de critérios interpretativos coerentes com a *ratio* do sistema, voltada para valores não patrimoniais, como quer, no caso brasileiro, o texto constitucional."

²³ Recurso Extraordinário nº 178.836-4/SP, julgado em 8 de junho de 1999, trecho extraído do voto do Ministro Carlos Velloso. Votou vencido o Min. Marco Aurélio de F. Mello, sob o argumento de que, conforme o disposto no artigo 174 da Constituição da República, o planejamento urbano é meramente indicativo, e não vinculante, para a iniciativa privada. Parece, contudo, que o artigo 174 quer se referir ao planejamento econômico em geral, e não ao planejamento urbano, contemplado especificamente no

ingresso de médicos e a internação dos respectivos pacientes em suas instalações, ainda que esses médicos sejam estranhos ao seu corpo clínico.

"(...) Daí que a sentença, baseando-se na função social da propriedade, e se louvando igualmente, no particular, em prestigiosa doutrina, deu à espécie, a meu sentir, correta solução. Com efeito, no caso de internamento de pacientes, existe interesse maior (do próprio paciente, ou de seu médico), e olhem que a saúde é direito de todos embora seja dever do Estado!, interesse que nem sempre há de coincidir com o do proprietário do hospital privado. (...) o direito aqui nestes autos proclamado não se choca com o direito de propriedade, pois este, em sendo um direito, é um direito sujeito a limitações, ou, noutras palavras, a propriedade é privada, mas a sua função é social." ²⁴

Outro exemplo encontra-se em polêmica decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que considerou não cumprir sua função social propriedade rural que, não obstante produtiva, apresentava débitos fiscais de natureza federal, mantendo assentadas, por essa razão, as seiscentas famílias carentes que haviam ocupado a área. A supremacia dos valores existenciais também foi invocada como fundamento da decisão.

"Prevalência dos direitos fundamentais das 600 famílias acampadas em detrimento do direito puramente patrimonial de uma empresa. Propriedade: garantia de agasalho, casa e refúgio do cidadão. Inobstante

capítulo intitulado "Da Política Urbana", de cujo artigo 182, notadamente §§2º e 4º, se extrai a obrigatoriedade de observância do plano diretor pela iniciativa privada.

²⁴ Recurso Especial nº 27.039-3/SP, julgado em 8 de novembro de 1993, trecho extraído do voto do Min. Nilson Naves. O pedido autoral encontrou amparo, ainda, na Resolução nº 1.231/86, do Conselho Federal de Medicina, que, em seu artigo 1º, assegura a todo médico o direito de utilizar-se das instalações de qualquer hospital público ou privado, ainda que não faça parte do seu corpo clínico. O recorrente invocou, também, os artigos 20 e 25 do Código de Ética Médica, que tipificam o cerceamento de atividade profissional. O proprietário do hospital, por outro lado, sustentou que as aludidas normas administrativas violavam o seu direito de propriedade, consubstanciado no artigo 524 do Código Civil, que na condição de norma hierarquicamente superior deveria prevalecer. A decisão invocou a função social da propriedade (artigo 5º, XXIII, da Constituição da República), a fim de afastar a pretendida violação ao dispositivo do Código Civil.

ser produtiva a área, não cumpre ela sua função social, circunstância esta demonstrada pelos débitos fiscais que a empresa proprietária tem perante a união."²⁵

Decisão interessante colhe-se também no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que invocou a função social para julgar necessária a conformação do direito de propriedade de condômino ao interesse na segurança coletiva, por meio da retirada de fechadura instalada em porta de elevador que conduzia ao seu pavimento.

"O direito de propriedade deve se harmonizar com a respectiva função social (artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal) e não pode constituir obstáculo ao bem estar coletivo. Considerando também esse aspecto, a intimação para que se retire fechadura da porta de pavimento, conforme determina o ordenamento positivo que regula a matéria, configura ato administrativo de polícia válido e eficaz, porque editado com o intuito de assegurar a proteção aos usuários dos elevadores e, como consequência, de preservar o interesse coletivo em harmonia com a função social da propriedade."²⁶

Confira-se ainda decisão do Tribunal de Justiça do Paraná, que encontrou na função social da propriedade o legítimo fundamento para exigência de instalação, em bancos comerciais, de bebedouros e sanitários acessíveis aos seus clientes.

"Cabe ao município a política de desenvolvimento urbano e a propriedade urbana exerce função social em obediência às exigências

²⁵ Agravo de Instrumento nº 598.360.402 - São Luiz Gonzaga, julgado em 6 de outubro de 1998, Rel. Des. Elba Aparecida Nicolli Bastos, trecho extraído da ementa oficial. Para o exame dos aspectos mais polêmicos dessa decisão, seja permitido remeter a GUSTAVO TEPEDINO e ANDERSON SCHREIBER, "Função Social da Propriedade e Legalidade Constitucional", in *A Luta pela Reforma Agrária nos Tribunais*, Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas, no prelo.

²⁶ Apelação Cível nº 2000.001.09199, registrada em 26 de março de 2001, Rel. Des. Milton Fernandes de Souza, ementa oficial.

fundamentais do plano diretor da cidade. A imposição de sanitários abertos à clientela dos bancos atende ao fim social da propriedade"²⁷.

Por fim, veja-se a sentença proferida pelo Juízo da 8ª Vara da Justiça Federal de Minas Gerais, em que a solidariedade social e outros princípios constitucionais serviram de fundamento contra a retirada de diversas famílias alojadas às margens da rodovia BR 116.

"(...) enquanto não construir – ou pelo menos esboçar – uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I), erradicando a pobreza e a marginalização (art. 3º, III), promovendo a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assegurando a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170), emprestando à propriedade sua função social (art. 5º, XXIII, e 170, III) (...), enquanto não fizer isso, elevando os marginalizados à condição de cidadãos comuns, pessoas normais, aptas a exercerem sua cidadania, o Estado não tem autoridade para dele exigir – diretamente ou pelo braço da Justiça – o reto cumprimento da lei."

Em cada uma dessas decisões, e em outras que não foram citadas, o que se nota é que os tribunais brasileiros têm buscado tutelar, por meio da função social da propriedade, interesses sociais que transcendem a interpretação literal dos artigos 182, §2º, e 186 da Constituição. Nos casos mencionados, interesses sociais em saúde, segurança, trabalho e bem estar coletivo, embora não contemplados expressamente nos dispositivos constitucionais específicos, encontraram no princípio da função social da propriedade um caminho para sua efetivação.

Mas pergunta-se: terá sido um caminho válido? O condicionamento da tutela jurídica da propriedade ao atendimento de interesses sociais distintos daqueles mencionados nos artigos 182 e 186 não consistirá em violação da legalidade

²⁷ Apelação Cível 79.573-5 - Londrina, julgada em 28 de setembro de 1999, trecho do voto do Rel. Des. Fleury Fernandes.

constitucional? Pode o juiz, à margem de previsão legislativa específica, eleger os interesses sociais que lhe pareçam relevantes?

4. Princípios e regras. A função social como princípio e como regra. Novo *standard* jurídico das relações patrimoniais.

A resposta a essas indagações só se pode encontrar, a nosso ver, na clara distinção entre as regras e os princípios jurídicos. O reconhecimento do caráter normativo dos princípios, conquista da doutrina contemporânea, vem a inseri-los definitivamente no gênero das normas jurídicas, de que também são espécie as regras. Princípio, em conhecida definição, é "mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico".²⁸

A distinção entre princípios e regras pode se basear em uma série de critérios, que vão desde o grau de indeterminabilidade até a finalidade desempenhada no ordenamento jurídico. Pode-se dizer, por exemplo, que (i) os princípios encontram-se imediatamente relacionados com os valores sociais; (ii) os princípios possuem maior grau de generalidade aplicando-se a uma mais ampla variedade de situações;²⁹ (iii) os princípios são enunciados de forma vaga, enquanto as regras possuem linguagem mais específica; (iv) os princípios consistem na *ratio* das regras; (v) princípios antagônicos podem ser ponderados e aplicados a um mesmo caso, enquanto as regras, em caso de antinomia, se excluem; (vi) princípios exercem função fundamentadora e

²⁸ CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 1994, 5ª ed., p. 450.

²⁹ As regras podem ser gerais no sentido de serem aplicáveis a um número indeterminado de atos ou fatos que podem se enquadrar na situação pré-determinada. A generalidade dos princípios, contudo, é mais ampla porque são eles aplicáveis a uma série indefinida de situações. A lição é de JEAN BOULANGER, "Principes Généraux du Droit et Droit Positif", *apud* PAULO BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Malheiros, 2001, 11ª ed., p. 239.

estruturante do ordenamento jurídico, e regras destinam-se a regulação específica; enfim, há, nesta matéria, muitos caminhos a seguir.³⁰

Sob qualquer dos critérios se chegará à mesma conclusão: a função social da propriedade é, por sua natureza, um princípio constitucional. A própria Constituição assim o confirma em seus artigos 5º, XXIII, e 170. Na qualidade de princípio, a função social se espalha por todo o ordenamento jurídico, moldando as relações patrimoniais, de forma a submetê-las ao atendimento dos valores existenciais. Além disso, o princípio da função social da propriedade inspira, fundamenta, serve de *ratio* para algumas regras jurídicas, entre as quais se incluem aquelas dos artigos 182 e 186 da lei fundamental. A função social fundamenta esses dispositivos, mas neles não se esgota; permanece incidindo como princípio independentemente da aplicação das regras que inspira.

A análise das decisões judiciais revela justamente que os tribunais brasileiros vêm abandonando uma postura inicialmente tímida³¹ para se preocupar cada vez mais com a efetividade e a aplicação do princípio da função social da propriedade e dos valores constitucionais que, por via dela, se inserem nas relações de caráter

³⁰ Para uma distinção mais completa, ver J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Livraria Almedina, 4ª ed., p. 1125: "Os princípios interessar-nos-ão, aqui, sobretudo na sua qualidade de verdadeiras normas, qualitativamente distintas das outras categorias de normas, ou seja, das regras jurídicas. As diferenças qualitativas traduzir-se-ão, fundamentalmente, nos seguintes aspectos. Em primeiro lugar, os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não é cumprida (...); a convivência dos princípios é conflitual (Zagrebelsky), a convivência de regras é antinômica; os princípios coexistem, as regras antinômicas excluem-se. Conseqüentemente, os princípios, ao constituírem exigências de otimização, permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à 'lógica do tudo ou nada'), consoante o seu peso e a ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes; as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra vale (tem validade) deve cumprir-se na exacta medida das suas prescrições, nem mais nem menos."

³¹ Exemplo dessa letargia inicial se extrai do acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, no âmbito dos Embargos de Declaração em Intervenção Federal 15/PR, julgados em 17 de dezembro de 1993: "Não resta dúvida de que a propriedade deve ter função social. Mas descabe ao Judiciário embrenhar por tais searas. Solucionar tais conflitos se acha unicamente nas mãos dos Executivos federal e estadual." Veja-se, ainda, o seguinte trecho do acórdão proferido pelo Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo, no Agravo Regimental 914.906-4/01, julgado em 1º de março de 2000: "A ordem jurídica nacional não pode compactuar com tais invasões: a reforma agrária deve ser

patrimonial. Quando as cortes brasileiras utilizam a função social da propriedade em relação a interesses sociais como saúde, trabalho, segurança ou bem-estar coletivo, transcendendo a dicção expressa dos artigos 182 e 186, estão, na verdade, se valendo da aplicação direta de um princípio constitucional. Não se pode evidentemente limitar a incidência do princípio à análise literal dos artigos 182 e 186, sob pena de se esvaziar o princípio e se passar a aplicar somente as regras.³²

A valoração da conduta do proprietário a fim de verificar o atendimento aos interesses sociais relevantes ficará a cargo do julgador, que dela se desincumbirá com atenção aos valores constitucionais e às circunstâncias do caso concreto. Aliás, a ampla invocação do princípio da função social da propriedade nas cortes de todo o país legitima-se, de plano, como meio de realização do projeto constitucional, ainda adormecido em larga extensão.

As decisões judiciais revelam mesmo que a função social, com seu conteúdo relativamente indeterminado, vai assumindo o papel de *standard* jurídico nas relações patrimoniais,³³ comparando-se à boa-fé nas relações contratuais e ao melhor interesse da criança nas relações familiares.³⁴ A comparação, entretanto, deve ser feita *cum*

promovida pela União, segundo as normas constitucionais, sem violência e ilegalidades, não sendo permitido às pessoas escolherem, a seu bel prazer, qual a área que deverá ser ocupada ou não."

³² O risco de inversão semelhante se apresenta nas relações entre as normas constitucionais e o Código Civil. Cf., a respeito, GUSTAVO TEPEDINO, "Premissas Metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil", in *Temas de Direito Civil*, Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 1-22.

³³ O termo transcende deliberadamente as relações de propriedade. Acerca, por exemplo, da função social da posse, v. LUIZ EDSON FACHIN, "A função social da posse e a propriedade", in *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária* v. 18, nº 1, pp. 77-82. Sobre esse tema, cf. ainda ANTONIO HERNÁNDEZ GIL, *La Funcion Social de la Posesion*, Madrid: Alianza Editorial, 1969. No que tange às relações patrimoniais em geral, seja permitido remeter, mais uma vez, a GUSTAVO TEPEDINO e ANDERSON SCHREIBER, "Função Social da Propriedade e Legalidade Constitucional", in *A Luta pela Reforma Agrária nos Tribunais*, cit.: "(...) toda atividade econômica privada, tanto na titularidade dominical, quanto no exercício de quaisquer direitos patrimoniais, encontra-se vinculada aos princípios fundamentais da República, inscritos no Título I da Constituição Federal, que têm como fundamentos, dentre outros, na dicção do art. 1º, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho e da livre iniciativa."

³⁴ O *standard* jurídico da função social deve ser entendido como elemento interno das relações patrimoniais, verdadeiro critério de valoração do exercício dos direitos envolvidos. Alguns autores, todavia, parecem considerar a função social como elemento externo, excepcional e meramente programático. Cf., por exemplo, FRANCISCO AMARAL, *Direito Civil: Introdução*, Rio de Janeiro: Renovar, 2000, 3ª ed., pp. 357-358: "(...) a função social se configura como princípio ordenador da disciplina da propriedade e do contrato, legitimando a intervenção do Estado por meio de normas

granu salis, porque o *standard* da função social não encontra a mesma receptividade que a boa-fé ou o melhor interesse da criança. Enquanto a esses últimos *standards* opõem-se situações jurídicas cuja supressão não esbarra em fortes obstáculos culturais (má-fé e desconsideração do interesse do menor), a plena realização da função social sofre histórica resistência oriunda da força cultural do individualismo proprietário.³⁵

5. Parâmetros objetivos para aplicação do princípio da função social da propriedade. Conflitos entre valores. Técnica de ponderação.

Impor parâmetros objetivos à aplicação dos princípios constitucionais é necessário e conveniente. Isso por inúmeras razões que vão desde a possibilidade de abuso por parte do Poder Judiciário até os riscos de que a invocação repetitiva e impertinente do princípio acabe por convertê-lo em fórmula vazia, abandonada à incredibilidade e ao esquecimento. Consoante a melhor doutrina, servem de parâmetros para a aplicação dos princípios e cláusulas gerais os próprios valores consagrados na Constituição.³⁶

O conflito entre regras antagônicas, já se observou acima, resolve-se pela exclusão de uma das regras e aplicação da outra, seja porque uma delas foi declarada inválida seja porque recorreu-se a uma das cláusulas de exceção previstas no próprio

excepcionais, operando ainda como critério de interpretação jurídica. A função social é, por tudo isso, um princípio geral, um verdadeiro *standard* jurídico, uma diretiva mais ou menos flexível, uma indicação *programática*, que não colide nem torna ineficazes os direitos subjetivos, orientando-lhes o respectivo exercício na direção mais consentânea com o bem comum e a justiça social" (grifou-se).

³⁵ Cf. PIETRO BARCELLONA, *L'individualismo proprietario*, Torino: Boringhieri, 1987, sobretudo o capítulo intitulado "La metamorfosi del soggetto e il principio proprietario", pp. 78-113.

³⁶ "O legislador contemporâneo, instado a compor, de maneira harmônica, o complexo de fontes normativas, formais e informais, nacionais e supranacionais, codificadas e extracodificadas, deve valer-se de prescrições narrativas e analíticas, em que consagra expressamente critérios interpretativos, valores a serem preservados, princípios fundamentais como enquadramentos axiológicos com teor normativo e eficácia imediata, de tal modo que todas as demais regras do sistema, respeitadas os diversos patamares hierárquicos, sejam interpretadas e aplicadas de maneira homogênea e segundo conteúdo objetivamente definido." (GUSTAVO TEPEDINO, "O Código Civil, os chamados Microsistemas e a Constituição: Premissas para uma Reforma Legislativa", cit., p. 11).

ordenamento.³⁷ As regras são aplicadas de acordo com a lógica do "tudo ou nada" e, em caso de antinomia, apenas uma delas será autorizada a influenciar a decisão.³⁸

A colisão de princípios, por sua vez, se resolve não com a exclusão ou invalidade de um dos princípios, mas por meio da ponderação dos valores envolvidos. Princípios conflitantes coexistem, porque a sua própria natureza permite o balanceamento de valores³⁹ e interesses, podendo ambos informar a decisão, cada um em certo grau.⁴⁰

A ponderação de valores não é uma técnica guiada por uma metodologia precisa, mas a doutrina contemporânea tem se esforçado por estabelecer critérios mínimos a serem seguidos nesse processo. É, por exemplo, amplamente aceita, entre os autores que se ocuparam do tema, a idéia de que a técnica de ponderação não pode resultar na absoluta supressão de um valor em favor de outro. "Como não existe um critério abstrato que imponha a supremacia de um (valor constitucional) sobre o outro, deve-se, à vista do caso concreto, fazer concessões recíprocas, de modo a

³⁷ *Lex posterior derogat priori, lex superior derogat inferiori e lex specialis derogat generali*. Os brocardos correspondem aos critérios cronológico, hierárquico e da especialidade. Alguns autores ressaltam, todavia, que esses critérios não são inteiramente suficientes para a solução de antinomias. Cf., por todos, NORBERTO BOBBIO, *Teoria do Ordenamento Jurídico*, Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 1999, 10ª ed., pp. 91-114.

³⁸ Neste sentido, RONALD DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Cambridge: Harvard University Press, 1999, 17ª ed., p. 24: "The difference between legal principles and legal rules is a logical distinction. Both sets of standards point to a particular decision about legal obligation in particular circumstances, but they differ in the character of the direction they give. Rules are applicable in all-or-nothing fashion. If the facts a rule stipulates are given, then either the rule is valid, in which case the answer it supplies must be accepted, or it is not, in which case it contributes nothing to the decision."

³⁹ Analisando a doutrina de Robert Alexy, conclui PAULO BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, cit., p. 251: "Da posição de Alexy se infere uma suposta contigüidade da teoria dos princípios com a teoria dos valores. Aquela se acha subjacente a esta. Se as regras têm que ver com a validade, os princípios têm muito que ver com os valores."

⁴⁰ Ainda RONALD DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, cit., p. 26: "(...) This first difference between rules and principles entails another. Principles have a dimension that rules do not – the dimension of weight or importance. When principles intersect (the policy of protecting automobile consumers intersecting with principles of freedom of contract, for example), one who must resolve the conflict has to take into account the relative weight of each. This cannot be, of course, an exact measurement, and the judgment that a particular principle or policy is more important than another will often be a controversial one. Nevertheless, it is an integral part of the concept of a principle that it has this dimension, that it makes sense to ask how important or how weighty it is."

produzir um resultado socialmente desejável, sacrificando o mínimo de cada um dos princípios ou direitos fundamentais em oposição."⁴¹

Da análise de inúmeras decisões do Tribunal Constitucional Federal alemão, Karl Larenz extraiu alguns parâmetros metodológicos para a ponderação de valores: "(...) trata-se, em primeiro lugar, de saber se, segundo a ordem de valores contida na Lei Fundamental, se pode estabelecer uma clara prevalência valorativa de um dos bens aqui em questão face ao outro. Haverá que dizer, sem vacilar, que à vida humana e, do mesmo modo, à dignidade humana corresponde um escalão superior ao de outros bens, em especial os bens materiais. (...) Mas, na maioria dos casos, tratar-se-á ou de direitos de igual escalão, por exemplo, de iguais direitos de personalidade, ou de bens cuja disparidade exclui uma comparação abstracta. (...) Então, trata-se, em primeiro lugar, da medida em que o bem jurídico protegido é realmente afectado (...) e, além disso, do grau de prejuízo que haveria de sofrer um ou outro bem, no caso em que tivesse de ceder face ao outro. Finalmente, têm validade os princípios da proporcionalidade, do meio mais idôneo ou da menor restrição possível."⁴²

O princípio da função social consubstancia valores existenciais que, privilegiados pelo próprio ordenamento constitucional, devem prevalecer quando em conflito com valores meramente patrimoniais. Não obstante, a ponderação entre esses valores há de ser feita sempre com a intenção de garantir a menor restrição possível a todos eles, e de evitar ao máximo a supressão de um em favor de outro.

Exemplo de decisão em que se procedeu à ponderação de valores, por meio de concessões recíprocas, foi a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que denegou

⁴¹ LUÍS ROBERTO BARROSO, "Liberdade de expressão, direito à informação e banimento da publicidade de cigarro", in *Temas de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 265.

⁴² KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, 3ª ed., pp. 585-586. Cf., entre nós, DANIEL SARMENTO, *A Ponderação de Interesses na Constituição Federal*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 96: "Com efeito, na ponderação, a restrição imposta a cada interesse em jogo, num caso de conflito entre princípios constitucionais, só se justificará na medida em que: (a) mostrar-se apta a garantir a sobrevivência do interesse contraposto, (b) não houver solução menos gravosa, e (c) o benefício logrado com a restrição a um interesse compensar o grau de sacrifício imposto ao interesse antagônico."

ação reivindicatória de terreno urbano sobre o qual já se consolidara determinada comunidade social. Utilizou-se o tribunal dos seguintes argumentos: (i) a retirada física de trinta famílias, integradas à comunidade, é inviável; (ii) os loteamentos e lotes urbanos perderam suas qualidades essenciais, de modo que deve ser considerado perecido o objeto do direito de propriedade; (iii) os reivindicantes e os proprietários anteriores exerceram o direito de propriedade de forma anti-social, relegando o imóvel ao abandono. O direito à indenização foi, todavia, garantido, a fim de não se suprimir inteiramente o valor da iniciativa privada em favor da realização dos valores existenciais consubstanciados na permanência daquela comunidade. Houve, portanto, razoável ponderação dos valores em jogo.

"No caso dos autos, o direito de propriedade foi exercitado, pelos autores e por seus antecessores, de forma anti-social. O loteamento – pelo menos no que diz respeito aos nove lotes reivindicados e suas imediações – ficou praticamente abandonado por mais de 20 (vinte) anos (...) O *jus reivindicandi* fica neutralizado pelo princípio constitucional da função social da propriedade. Permanece a eventual pretensão indenizatória em favor dos proprietários contra quem de direito."⁴³

6. Efetivação da função social. A emblemática questão do IPTU progressivo.

A indicação pelo Constituinte de parâmetros objetivos para aferição do cumprimento da função social da propriedade rural e urbana deu-se no sentido de garantir sua efetividade e evitar frustrações semelhantes àquelas outrora experimentadas pelo legislador ordinário.⁴⁴

Também com vistas a garantir a efetividade do princípio da função social, a Constituição colocou a serviço do Poder Público uma série de instrumentos

⁴³ Apelação Cível nº 212.726-1/8, julgado em 16 de dezembro de 1994, Rel. José Osório, publicado na Revista dos Tribunais nº 723, 1996, pp. 204 e ss.

destinados à coerção do proprietário que não atende aos interesses sociais relevantes. Se alguns desses instrumentos, como a desapropriação,⁴⁵ já eram conhecidos no direito brasileiro, outros são inteiramente inovadores. É o caso, por exemplo, do parcelamento e da edificação compulsórios, institutos de amplo potencial transformador,⁴⁶ cuja plena aplicação permanecia ainda à espera de regulação específica,⁴⁷ omissão parcialmente sanada com a recente edição do Estatuto da Cidade.⁴⁸

Instrumento também mencionado pelo Constituinte e que tem gerado infindáveis controvérsias nas cortes brasileiras é o IPTU progressivo, situado no artigo 182, §4º, inciso II. A progressividade aparece também no artigo 156, §1º, do texto constitucional, nos seguintes termos: "O imposto previsto no inciso I (imposto

⁴⁴ A falta de objetividade normativa já condenara à inefetividade a função social da empresa, mencionada, sem a fixação de parâmetros objetivos ou sanções específicas, nos artigos 116 e 154 da Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976).

⁴⁵ Registre-se aqui, por pertinente, a crítica de FÁBIO KONDER COMPARATO, "Função Social da Propriedade dos Bens de Produção", in *Revista de Direito Mercantil*, nº 63, São Paulo: Ed. RT, p. 77: "A sanção clássica contra o abuso da propriedade particular é a expropriação pela autoridade pública. Mas o regime desse instituto, no Direito brasileiro e ocidental, de modo geral, padece de grave defeito. É, na verdade, logicamente insustentável que a desapropriação, como sanção do abuso particular, tenha, legalmente, o mesmo tratamento que a expropriação por utilidade pública sem abuso do proprietário. No entanto, a garantia constitucional da propriedade, arrancada a constituintes timoratos ou cúmplices, pela pressão dos interesses dos proprietários, iguala ambas as expropriações na exigência de prévia e justa indenização em dinheiro; ou, em se tratando de imóveis rurais incluídos nas áreas prioritárias de reforma agrária, na exigência de justa indenização (art. 161) que o STF acabou interpretando como correspondente ao valor venal dos imóveis (RE 100.045-7/PE). Em termos práticos, a sanção do abuso, em tais hipóteses, pode redundar em manifesto benefício econômico do expropriado."

⁴⁶ Por meio do parcelamento e edificação compulsórios impõe-se ao proprietário do solo urbano mal aproveitado uma prestação de conteúdo positivo (evidenciando-se a diferenciação entre a função social e aquelas limitações administrativas, externas ao domínio e de caráter eminentemente negativo). Sobre parcelamento e edificação compulsórios, a lição de RICARDO PEREIRA LIRA, *Elementos de Direito Urbanístico*, Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 167: "Já se viu que, no ordenamento atual brasileiro, o não-uso é uma faculdade do *dominus soli*, constituindo esse fato um dos fatores que ensejam a prática especulativa nos grandes centros urbanos. Em áreas previamente definidas em lei municipal, baseada em plano de uso do solo, o não-uso pode deixar de ser uma faculdade desse *dominus*. (...) Trata-se da possibilidade da criação da propriedade urbanística acompanhada de uma obrigação *propter rem*, consistente na obrigação de fazer (parcelar, edificar ou utilizar) sobre o solo, nos termos da lei municipal, baseada em plano de uso do solo".

⁴⁷ Artigo 182, §4º, da Constituição. A exigência de regulação específica é corroborada pela jurisprudência: "A matéria relativa ao uso, parcelamento e ocupação do solo urbano deve ser regulada através de lei, na forma dos artigos 30, I e 182 da Constituição Federal" (Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Mandado de Segurança nº 2000.009.00048, julgado em 2 de maio de 2000).

predial e territorial urbano – IPTU) poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade".

Ambos os dispositivos tratam do IPTU progressivo como instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana. Todavia, enquanto o artigo 182, §2º, em sua literalidade, parece vincular a noção de função social ao atendimento das exigências do plano diretor, o artigo 156 não traz qualquer especificação nesse sentido, referindo-se apenas genericamente ao "cumprimento da função social da propriedade".

Diante disso, tornou-se necessário definir se a aplicação do IPTU progressivo era possível fora da hipótese de violação ao plano diretor. A doutrina dividiu-se entre os que sustentavam que a progressividade apenas poderia ser fixada com base no critério do artigo 182, §2º, (terrenos baldios etc.),⁴⁹ e aqueles que, ao contrário, defendiam a ampla incidência do IPTU progressivo com base em quaisquer critérios que, no entendimento do Poder Público, configurassem meio de efetivação da função social da propriedade (e.g., área e localização dos imóveis).⁵⁰

⁴⁸ Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios são regulados nos artigos 5º e 6º do Estatuto.

⁴⁹ Nesse sentido, RICARDO LOBO TORRES, *Os Direitos Humanos e a Tributação*, Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 436-437: "Tanto a progressividade do art. 156, §1º, quanto a do art. 182, §4º, repita-se, têm a finalidade extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade. O imposto poderá variar para atingir asperamente os terrenos baldios, os imóveis abandonados etc. Mas não poderá ser progressivo em razão de características intrínsecas do imóvel ou de aspectos subjetivos, porque implicaria discriminação proibida."

⁵⁰ TOSHIO MUKAI, "O Imposto Predial e Territorial Progressivo – A Função Social da Propriedade e a Constituição de 1988", in *Cadernos de Direito Municipal*, Revista de Direito Público nº 93, pp. 243-244: "Para nós, nada autoriza ou obriga à interpretação conjugada que se pretende dar aos arts. 156, §1º, e 182, §§2º e 4º da Constituição. Ao contrário, por se tratarem de situações e figuras jurídico-tributárias distintas, exigem interpretações isoladas. (...) A progressividade disposta no §1º do art. 156 da CF sempre existiu, sendo apenas o reconhecimento constitucional desse fato, isto é, da utilização normal do tributo com finalidades extrafiscais, função de há muito reconhecida aos tributos, no mundo civilizado. Já a progressividade no tempo, do inc. II do §4º do art. 182 da CF é novidade no texto constitucional, sendo penalidade aplicável a situações anormais apenas; e por essa razão, mereceu do constituinte cuidados especiais, tanto que fez depender sua aplicação de lei federal e de lei específica para que a área onde for utilizada seja prevista no plano diretor".

O Supremo Tribunal Federal optou pela orientação mais restritiva ao considerar o IPTU como imposto de natureza real, não sujeito a progressividade com base em qualquer aspecto da capacidade econômica do contribuinte. Segundo a suprema corte, o IPTU progressivo é admitido pelo ordenamento constitucional excepcionalmente, e apenas na hipótese de descumprimento do plano diretor, conforme consignado no artigo 182, §2º da lei fundamental.

"No sistema tributário nacional é o IPTU inequivocamente um imposto real. Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, quer com base exclusivamente no seu artigo 145, § 1º, porque esse imposto tem caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com o artigo 156, § 1º (específico). A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º. Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no artigo 156, § 1º, *aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do artigo 182, ambos da Constituição Federal.*" (grifou-se)⁵¹

A orientação é excessivamente restritiva e não se coaduna com a concepção da função social como princípio constitucional e *standard* jurídico das relações patrimoniais. De fato, a violação ao plano diretor é apenas uma das possíveis manifestações contrárias aos interesses sociais que integram e condicionam o direito de propriedade. O artigo 182, §2º, representa apenas um parâmetro objetivo indicado pelo Constituinte a fim de garantir a efetividade da função social, mas não pode, de

⁵¹ Recurso Extraordinário nº 153.771-0, julgado pelo tribunal pleno em 20 de novembro de 1996, Rel. Min. Moreira Alves, ementa oficial.

maneira alguma, ser considerado como definição taxativa de seu conteúdo, mesmo porque a função social é princípio constitucional informado por valores existenciais da mais variada ordem, e sua aplicação direta não pode ser limitada pela incidência das eventuais regras que inspire.

É certo que o IPTU progressivo deve ser instrumento de caráter excepcional e que sua incidência deve ficar limitada àquelas hipóteses em que se configura a finalidade de garantir o cumprimento da função social. Daí não se infere, entretanto, que deva ficar limitado aos casos de violação ao plano diretor. A observância das exigências de ordenação urbanística é critério objetivo dirigido à efetividade da função social, mas não é a função social. Conclusão diversa somente se atinge por meio de uma interpretação isolada e literal do artigo 182, §2º, em total desatenção aos demais dispositivos constitucionais, notadamente aos artigos 5º, XXIII, e 170, III, que se tornariam inúteis (com relação à propriedade urbana) se o conteúdo do princípio se esgotasse na violação às normas do plano diretor.

Se a doutrina tem se preocupado com a fixação de parâmetros objetivos para a efetivação dos princípios e cláusulas gerais, é certo que não pode igualmente descuidar do risco de que esses parâmetros acabem, em uma grave inversão metodológica, sendo tomados como taxativa especificação do conteúdo dessas normas que têm, entre suas principais características, justamente o alto grau de generalidade de seus enunciados.

No caso específico do IPTU, diversas leis municipais, editadas em sua maioria antes de 1988, autorizavam os Municípios a empregar a progressividade com base na área e na localização dos imóveis tributados.⁵² Há aqui, na verdade, aspectos bastante distintos a demandarem tratamento e solução diferenciados: se a localização do imóvel não parece, a princípio, critério justificado para a cobrança do tributo progressivo, a sua área é, por outro lado, critério que se legitima em face mesmo das dificuldades de acomodação do contingente humano que se amontoa nos grandes

⁵² Ver, por exemplo, Lei 914/84 do Município do Rio de Janeiro.

centros urbanos. A concentração excessiva gera não raro a marginalização de comunidades inteiras, relegadas às encostas de morros e a terrenos de geografia pouco hospitaleira, mas próximos dos principais núcleos de desenvolvimento. A cobrança do IPTU progressivo com base na área do imóvel guarda, portanto, íntima relação com a função social da propriedade urbana, não representando instrumento de punição dos grandes proprietários, mas tão-somente forma razoável de repartição dos custos sociais. Com o tributo progressivo, assegura-se a propriedade privada sob extensas áreas urbanas, ao mesmo tempo em que se financia o atendimento aos valores existenciais das populações marginalizadas, tudo em plena consonância com os princípios da solidariedade social e da realização da dignidade humana.

Atento a essas razões, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, mesmo após a manifestação do Supremo Tribunal Federal, considerou constitucional lei que instituiu a progressividade de acordo com o valor venal do imóvel, em decisão de cuja ementa se extrai o seguinte trecho: "A adoção de alíquotas diferenciadas e progressivas para cálculo de IPTU, tendo por base o valor venal do imóvel e na forma estabelecida em lei, não é inconstitucional e cumpre a função social da propriedade".⁵³

A incidência do IPTU progressivo com base na área do imóvel, no seu valor venal, ou em outros critérios capazes de garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana, evidentemente não exclui a sua aplicação aos casos de descumprimento das exigências de ordenação urbanística, nos termos do artigo 182. Nesse particular, o Presidente da República sancionou recentemente (10 de julho de

⁵³ Apelação Cível nº 598321107, julgada em 21 de outubro de 1999. Nada obstante, os tribunais estaduais têm, de uma forma geral, seguido o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Cf. decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na Apelação Cível 2000.001.07385, registrada em 13 de setembro de 2000: "O plenário do Egrégio Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que o IPTU, como imposto de natureza real que é, não pode variar segundo a presumível capacidade contributiva do sujeito passivo, sendo a única progressividade admitida pela Constituição Federal de 1988 a extrafiscal (artigo 182, §4º, II), destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. A segunda Turma do Egrégio Supremo Tribunal Federal, em recente acórdão, proclamou que o artigo 67 da Lei nº 914/84, do Município do Rio de Janeiro, que instituiu a progressividade do IPTU levando em conta a área e a localização dos imóveis – fatos que revelam a capacidade contributiva – não foi recepcionado pela Carta Federal de 1988."

2001) o Estatuto da Cidade,⁵⁴ que, entre outras medidas, regula a aplicação do IPTU progressivo aos terrenos não construídos, objeto de especulação imobiliária. Com o Estatuto da Cidade, os proprietários de imóveis urbanos não construídos e situados em área afastada passam a estar sujeitos, ano a ano, à cobrança de alíquotas crescentes de IPTU.⁵⁵ A inovação representa inegável conquista no campo da efetividade da função social da propriedade urbana.

7. Conclusões.

(i) Os institutos jurídicos se decompõem em dois elementos: estrutura e função. A função, consistindo no interesse tutelado pelo ordenamento, se erige em elemento caracterizador do instituto jurídico, sendo capaz de moldar-lhe a estrutura.

(ii) A necessidade do ordenamento de tutelar interesses distintos por meio das diferentes manifestações do domínio acaba gerando a elaboração de estatutos jurídicos tão diferenciados que resultam em uma verdadeira "fragmentação" do instituto jurídico da propriedade. Não obstante essa multiplicidade de funções (e a conseqüente multiplicidade de *propriedades*), é possível identificar um núcleo essencial ao conceito de função da propriedade, que, hoje, pode ser situado no condicionamento da tutela do domínio à verificação de atendimento aos interesses sociais relevantes e, de forma mais ampla, aos valores consagrados no texto constitucional.

(iii) O termo *função social* corresponde, portanto, a essa inserção de interesses sociais no âmbito da tutela da propriedade, que, com isso, deixa de ser encarada como direito tendencialmente absoluto, para se constituir em situação jurídica subjetiva complexa, composta de direitos, ônus, deveres, obrigações. A função social serve, mais, de fundamento, de verdadeira causa legitimadora da

⁵⁴ Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, sobretudo artigo 7º.

⁵⁵ Cf. artigos 7º e 8º, *caput*, do Estatuto.

propriedade privada, a qual se legitima por meio do atendimento aos interesses sociais.

(iv) Esses interesses sociais não são apenas os mencionados nos artigos 182 e 186 da Constituição, mas incluem também quaisquer interesses voltados à realização dos valores constitucionais, notadamente os de natureza existencial, que no ordenamento brasileiro gozam de inegável primazia em relação aos valores patrimoniais. Os artigos 182 e 186 contêm tão-somente parâmetros objetivos para a verificação do cumprimento do princípio da função social, parâmetros esses previstos pelo Constituinte como meio de garantir a efetividade da funcionalização do domínio, e não no intuito de determinar taxativamente o seu conteúdo, o que seria incompatível com a própria noção de princípio.

(v) Os tribunais brasileiros têm procedido a uma ampla aplicação do princípio da função social como critério qualificativo da conduta do proprietário em face dos interesses sociais e dos valores constitucionais envolvidos, utilizando-o como verdadeiro *standard* jurídico das relações patrimoniais, equiparável à boa-fé nos contratos e ao melhor interesse da criança nas relações familiares.

(vi) Como princípio, a função social se irradia pelo sistema, informando outras normas e servindo de critério para sua interpretação e integração, sem embargo da sua aplicabilidade direta. Os valores existenciais tutelados pelo princípio da função social esbarram ocasionalmente com outros valores, que lhes são contrapostos. A técnica de ponderação de valores antagônicos deve evitar a supressão de um valor em favor de outro. É, todavia, de se reconhecer que os valores existenciais devem prevalecer sobre os valores patrimoniais, conforme se extrai da própria tábua axiológica consubstanciada na Constituição.

(vii) Algumas decisões judiciais já vêm, inclusive, revelando a aptidão do Poder Judiciário brasileiro para a ponderação dos valores envolvidos nos conflitos relativos à propriedade. Ao mesmo tempo em que asseguram o atendimento aos

valores existenciais, inequivocamente superiores, alguns tribunais garantem aos proprietários direito à indenização pela limitação ou supressão do domínio.

(viii) Ainda no intuito de atribuir efetividade à função social, a Constituição coloca à disposição do Poder Público determinados instrumentos de coerção (parcelamento e edificação compulsórios, desapropriação etc.), dentre os quais se destaca o IPTU progressivo, cuja incidência não deve ser limitada à hipótese de violação ao plano diretor (artigo 182, §2º). O IPTU progressivo é instrumento de efetivação da função social e deve, como tal, ser aplicado a qualquer situação em que a realização dos valores existenciais esteja sofrendo injustificada restrição em virtude da atuação de interesses de natureza meramente patrimonial.

Em matéria de função social da propriedade, é preciso concluir que, de uma forma geral, a atuação dos tribunais brasileiros tem estado em sincronia com a recente evolução doutrinária. Embora a fé nos juízes seja, na lição de Calamandrei, o primeiro requisito de um advogado,⁵⁶ não é a crença imotivada na atuação do Poder Judiciário o sustentáculo dessa conclusão. Os tribunais brasileiros encontram-se, de fato, atentos à nova imagem do direito de propriedade que vai se desenhando no espaço entre um capitalismo autofágico e um socialismo radical: um novo direito de propriedade, um direito de propriedade legitimado porque cumpridor dos interesses sociais e dos valores existenciais consagrados pelo ordenamento jurídico.

Esse novo paradigma, essa nova forma de pensar a propriedade pode ser extraída das decisões judiciais mencionadas acima ou das lições doutrinárias mais recentes. A verdade, contudo, é que, nem nestas nem naquelas, se encontrará a idéia com a força e a clareza que acompanharam as palavras simples do sociólogo Herbert de Sousa: "A terra era grande e a vida pequena. Inicial. A vida foi crescendo e a terra ficando menor, não pequena. Cercada, a terra virou sorte de alguns e desgraça de tantos. (...) A terra e a cerca (...) A democracia esbarrou na cerca e se feriu nos seus

⁵⁶ PIERO CALAMANDREI, *Eles, os Juízes, vistos por um Advogado*, São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 1.

arames farpados. (...) Mas é tanta (a terra), é tão grande, tão produtiva, que a cerca treme, os limites se rompem, a história muda e ao longo do tempo, o momento chega para pensar diferente."⁵⁷

⁵⁷ HERBERT DE SOUSA, *Carta da Terra*.