

---

**LA MITIGACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL  
DE LA PROPIEDAD URBANA TOMBADA*****A MITIGAÇÃO NO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DO  
IMÓVEL URBANO TOMBADO******MITIGATION IN THE FULFILLMENT OF THE SOCIAL FUNCTION  
OF THE HERITAGE URBAN PROPERTY*****MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA**

Oficial de Justicia del Tribunal de Justicia del Estado de Mato Grosso; estudiante de máster en el Programa de Posgrado en Derecho Stricto Sensu, Universidad de Marília (UNIMAR) en colaboración con la Escola Mato-Grossense de Magistrados (EMAM); Especialista en Derecho Procesal Civil en la Escola do Ministerio Público de Mato Grosso; Especialista en Derecho Procesal Penal de la Universidad Gama Filho; Especialista en Poder Judicial y Actividades de los Funcionarios de Justicia de la Facultad Integrada AVM; Licenciada en Derecho y Licenciada en Pedagogía por la Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1609-0541>. Correo: [mirenicosta@gmail.com](mailto:mirenicosta@gmail.com)

**RUBÉN MIRANDA GONÇALVES**

Doctor en Derecho con mención internacional, Máster en Derecho y Licenciado en Derecho con grado, sobresaliente, por la Universidad de Santiago de Compostela. Profesor Contratado Doctor y director del Máster Universitario en Derechos Humanos: Sistemas de Protección de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8492-6104>. Correo: [ruben.mirandagoncalves@unir.net](mailto:ruben.mirandagoncalves@unir.net)



---

**VALTER MOURA DO CARMO**

Doctor en Derecho por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Fortaleza (UNIFOR), Licenciado en Derecho por la UNIFOR. Profesor Contratado Doctor del Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad de Marília (UNIMAR). Director de relaciones institucionales del Consejo Nacional de Investigación y Posgrado en Derecho (CONPEDI) de Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4871-0154>. Correo: [vmcarmo86@gmail.com](mailto:vmcarmo86@gmail.com)

**RESUMEN**

**Objetivo:** El objetivo de este artículo consiste en discutir la mitigación en el cumplimiento de la función social de la propiedad volcada por el IPHAN, un tema que afecta a muchas ciudades brasileñas, especialmente en los grandes centros y que tiene implicaciones directas con la calidad de vida en el medio urbano.

**Metodología:** Se trata de una investigación bibliográfica y documental, cuyo método de análisis es el enfoque inductivo ya que permite al investigador partir de lo general a lo específico, lo que hizo posible la investigación del tema propuesto.

**Resultados:** Considerando el estudio de la legislación relativa al derecho de propiedad, previsto en el Código Civil Brasileño, a la ciudad prevista en los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de 1988, el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana a la luz del Estatuto de la Ciudad, la Ley n. 10.257/01 y el “tombamento”, previsto en el Decreto Ley n. 25/37, los resultados apuntan a que al dejar de inspeccionar adecuadamente los inmuebles urbanos “tombados” por el IPHAN y que no cumplen la función social, como se prevé en el Estatuto de la Ciudad y en el Plan Maestro, el municipio y el Ministerio Público, que son responsables de su inspección, terminan por mitigar el cumplimiento de la función social y provocar así numerosas externalidades negativas.

**Contribuciones:** El aporte fundamental de este estudio fue demostrar que, al mitigar el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana, cuando no realiza satisfactoriamente su inspección, las entidades públicas terminan contribuyendo a la degradación del patrimonio cultural y a la destrucción de la historia del país. También se pudo señalar que la desidia promovida por las entidades públicas al dejar de aplicar la ley provoca dos tipos de externalidades: positivas para los propietarios y negativas para la sociedad que acaba viviendo con inmuebles abandonados que podrían destinarse a reducir el déficit de viviendas o centros de ocio y cultura.



---

**Palabras clave:** Propriedade; Ciudad; Función Social; “Tombamento”; Mitigación.

## RESUMO

**Objetivo:** O presente artigo tem por objetivo discutir a mitigação no cumprimento da função social da propriedade tombada pelo IPHAN, tema afeto à muitas cidades brasileiras, em especial nos grandes centros e que tem implicações direta com a qualidade de vida no ambiente urbano.

**Metodologia:** É uma pesquisa bibliográfica e documental, cujo método de análise é a abordagem indutiva por esta permitir ao pesquisador partir do geral para o específico, o que possibilitou a investigação do tema proposto.

**Resultados:** Considerando o estudo da legislação atinente ao direito de propriedade, previsto no Código Civil Brasileiro, à cidade previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, o cumprimento da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01 e o Tombamento, previsto no Decreto Lei n. 25/37 os resultados apontam no sentido de que ao deixar de fiscalizar de maneira adequada os imóveis urbanos tombados pelo IPHAN e que não cumprem a função social, conforme previsto no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, o município e o Ministério Público, que são os responsáveis pela sua fiscalização, acabam propiciando a mitigação no cumprimento da função social e provocando com isso inúmeras externalidades negativas.

**Contribuições:** A contribuição fundamental deste estudo foi demonstrar que ao mitigar o cumprimento da função social da propriedade urbana, quando não efetua de forma satisfatória a sua fiscalização, os entes públicos acabam contribuindo para a degradação do patrimônio cultural e destruição da história do país. Também foi possível apontar que a desídia promovida pelos entes públicos quando deixam de aplicar a lei provocam duas espécies de externalidades: positiva para os proprietários e negativa para a sociedade que acaba convivendo com imóveis abandonados que poderiam ser destinados para diminuir o déficit de moradia ou centros de lazer e cultura.

**Palavras-Chave:** Propriedade; Cidade; Função Social; Tombamento; Mitigação.

## ABSTRACT

**Objective:** The objective of this article is to discuss the mitigation in the fulfillment of the social function of the property that became a heritage by IPHAN, an important theme to many Brazilian cities, especially in large centers and which has direct implications with the quality of life in the urban environment.



---

**Methodology:** It is a bibliographic and documental research, whose analysis method is the inductive approach, because it allows the researcher to start from the general to the specific, which made possible the investigation of the proposed theme.

**Results:** Considering the study of the legislation related to the right of property, established in the Brazilian Civil Code, to the city provided in the articles 182 and 183 of the Federal Constitution of 1988, the fulfillment of the social function of the urban property in the light of the City Statute, Law 10.257/01 and the designation as heritage, established in the Decree Law no. 25/37, the results point to the fact that by ceasing to adequately inspect urban real estate considered heritage by IPHAN and which do not fulfill the social function, as provided for in the City Statute and the Master Plan, the municipality and the Public Prosecution Service, which are responsible for its inspection, end up mitigating the fulfillment of the social function and causing numerous negative externalities.

**Contributions:** The fundamental contribution of this study was to demonstrate that by mitigating the fulfillment of the social function of urban property, when its inspection is not done in a satisfactory way, the public entities end up contributing to the degradation of the cultural heritage and destruction of the country's history. It was also possible to point out that the negligence promoted by public entities when they stop applying the law provokes two kinds of externalities: it is positive for the owners and negative for the society, which ends up living with abandoned real estate that could be destined to reduce the deficit of housing or leisure and culture centers.

**Keywords:** Property. City. Social Function. Heritage. Mitigation.

## 1 INTRODUCCIÓN

La propiedad, a lo largo de la historia, tuvo un carácter absoluto e individualista en la medida en que sirvió a su propietario sin observar el contexto externo de la relación de propiedad. Sin embargo, con el tiempo, y con las necesidades que surgen de las manifestaciones sociales de la sociedad en su conjunto, la propiedad tiende gradualmente a servir a intereses distintos de los de su propietario.

Las manifestaciones y relaciones urbanas dejaron de ser sólo entre miembros de la familia y comenzaron a producirse de manera más amplia, centrándose en el tema que habita el espacio urbano. No obstante, los centros urbanos fueron dejados a los habitantes que tenían posesiones y - a los pobres -



---

fueron destinados a las periferias, creando lo que Giacobbo y Hermany (2016) llaman ciudades periféricas.

La legislación brasileña, especialmente la Constitución Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988), se encargó de disciplinar la ley urbana y la sometió a la reglamentación de una ley específica, el Estatuto de la Ciudad (BRASIL, 2001), que a su vez asignó la política y las directrices urbanas al Plan Director (BLANC, 2006), para las ciudades con una población de más de 20.000 (veinte mil) habitantes, - a través de una ley aprobada por los Ayuntamientos.

Como la CF/88 (BRASIL, 1988) y el Estatuto de la Ciudad (BRASIL, 2001) trataron de limitar el derecho a la propiedad urbana cuando lo condicionaba al cumplimiento de la función social, el Plan Director tenía la tarea de definir el concepto de función social y vincular el derecho a la propiedad a su efectivo cumplimiento y, cuando la propiedad no cumpla la función social, sufrirá la incidencia del Impuesto sobre la Propiedad Urbana (IPTU)<sup>1</sup> progresivo hasta la expropiación.

En este sentido, el presente artículo trató de discutir la mitigación de la función social de la propiedad urbana cuando ésta es protegida. El tema llama la atención sobre el hecho de que en el país hay una gran colección de bienes inmuebles “tombados” y abandonados tanto en los grandes centros como en las ciudades del interior y permitió comprender cómo los bienes urbanos que cumplen los requisitos para ser incluidos en la lista son tratados por el Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN)<sup>2</sup>, así como por los gestores públicos

---

<sup>1</sup> El objetivo principal del IPTU es la recaudación de recursos financieros de los municipios, ya que no es un impuesto vinculado a algún fin. Así pues, puede utilizarse en las más diversas actividades del gobierno municipal, que no tienen por qué estar relacionadas con los intereses del propietario. Disponible en: <https://economia.ig.com.br/2019-01-04/guia-do-iptu.html>. Consultado el: 08 feb. 2020.

<sup>2</sup> Es un organismo federal vinculado al Ministerio de Turismo que se encarga de la preservación del patrimonio cultural brasileño. Protege y promueve los bienes culturales del país, asegurando su permanencia y disfrute para las generaciones presentes y futuras. Cuenta con 27 Superintendencias (una en cada Unidad Federativa); 37 Oficinas Técnicas, la mayoría de ellas ubicadas en ciudades que son conjuntos urbanos, las llamadas Ciudades Históricas; y también seis Unidades Especiales, [...] dos en Brasilia, [...] responsables de la conservación, salvaguarda y monitoreo de los bienes culturales brasileños inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial y en la Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, de acuerdo con las convenciones de la UNESCO, respectivamente, la Convención del Patrimonio Mundial de 1972 y la Convención del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003. Disponible en: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/872>. Consultado el: 10 feb. 2020.



---

municipales y el Ministerio Público Federal y Estatal, ya que son responsables de garantizar su preservación.

La reflexión que se propuso hacer en este trabajo hizo un acercamiento sobre las notas legales de la propiedad; la constitución histórica y cultural de la ciudad; el “tombamento” de la propiedad urbana por el IPHAN y la función social de la propiedad urbana para finalmente acercarse al carácter normativo de la protección de la propiedad urbana “tombada” y la mitigación en el cumplimiento de su función social, promoviendo un contrapunto entre las posibles externalidades negativas causadas por el no cumplimiento de la función social.

De esta manera, se utilizó la investigación bibliográfica y documental con la referencia teórica de autores como ASTHON (2018), MALUF; MOURA; ANDRADE (2018), RABELLO (2004), ROSSIT (2005), UNESCO (1972), BRASIL (1937), entre otros, y la adopción del método de aproximación inductiva ya que proporciona al investigador el aspecto general para el específico, lo que posibilitó el análisis del tema propuesto.

## 2 NOTAS LEGALES SOBRE LA PROPIEDAD

El camino recorrido por el hombre a lo largo de la historia muestra que la familia vivía aislada y que este hombre no conocía otra forma de vida social que el núcleo familiar. Cada familia poseía sus dioses, los adoraba, así como su tierra particular, sus propiedades y, sobre todo, su hogar aislado.

Desde esta perspectiva, Mattos afirma que:

Es posible que la propiedad surja como una necesidad social por la escasez de bienes. Dentro de esta concepción, no es un derecho natural. La propiedad es un recurso humano que surge de la necesidad de enfrentar una adversidad característica de un momento histórico determinado. (MATTOS, 2003, p. 23).

En este sentido, según Mattos (2006), la propiedad, en principio, tenía las características de un bien colectivo, todas las herramientas utilizadas, el trabajo y la



---

producción se realizaban de forma colectiva. La propiedad comenzó a jugar un papel relevante en la organización de la *polis*, porque había, en Grecia, una gran preocupación por la defensa de sus ciudades, la propiedad asume entonces un carácter sagrado, individual, familiar e indivisible.

La propiedad puede definirse como "el dominio que cada hombre reclama y ejerce sobre los cosas externos del mundo, excluyendo a cualquier otro individuo" (PIPES, 1999), "aquello que el hombre puede darle un valor y a lo que tiene derecho" (PIPES, 1999).

En Roma, la propiedad tenía un carácter individualista, era absoluta, estaba siempre a merced de su dueño, que podía disfrutarla - o no - como gustase. De ahí el origen de los atributos del dominio, de usar, gozar y disponer, previstos en la ley brasileña, así como, la idea de ser absoluto, porque su titular puede hacer de él lo que quiera, exclusivo porque posee un titular y perpetuo porque lo poseerá hasta que le plazca.

En Brasil, los derechos de propiedad han sufrido algunos cambios a lo largo de la historia. El Código Civil de 1916 contenía la disposición expresa en su artículo 524 "la ley asegura al propietario el derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad, y a recuperarla del poder de quien la posea injustamente" (BRASIL, 1916)<sup>3</sup> sobre el derecho de propiedad, así como el Código Civil de 2002, que establece en su artículo 1.228 que "el propietario tiene el derecho de gozar y disponer de la cosa, y el derecho de recuperarla del poder de quien la posea o posea injustamente" (BRASIL, 2002).

En este sentido, también establece, en el párrafo 1, que el derecho de propiedad debe ejercerse de acuerdo con los fines económicos y sociales, lo que nos lleva a creer que el ejercicio de los derechos de propiedad ha sido mitigado y que ya no asume una posición absoluta en el sistema jurídico brasileño y que algunas imposiciones hechas por el legislador deben ser tomadas en consideración.

---

<sup>3</sup> Según Clovis Bevilacqua (1973, p. 1005) "El proyecto de ley primitivo había reflejado que "la ley asegura al propietario, dentro de los límites establecidos por ella, el derecho a utilizar sus bienes, como él considere oportuno, y a reclamarlos, cuando sean tangibles, al poder de aquellos que los tienen injustamente. El Código Civil eliminó esta cláusula, que recordaba las restricciones legales a la propiedad, y que indicaba la libertad del propietario para proceder".



---

El derecho a la propiedad no puede ser considerado sagrado, absoluto, individualista o de disfrute ilimitado como lo fue en la antigüedad. Su uso también debe ser en beneficio de la sociedad (MALUF; DE MATTIA, 2006).

El paradigma que se ha establecido en el país es que la propiedad y quienes la poseen han ejercido a lo largo de la historia un papel de dominación, lo que ha hecho posible la explotación, la esclavitud y, sobre todo, la exclusión de quienes sólo disponían de la fuerza de trabajo y la expectativa de alcanzar los derechos básicos garantizados por el Estado Democrático de Derecho en los momentos en que vela por el país, y es en este sentido que el concepto de propiedad cambia, ya que, según Mattos (2006):

En este contexto, no hay lugar para un derecho de propiedad absoluto y sagrado, ni para un disfrute individualista y sin restricciones. La noción de propiedad funcionalizada, que no sólo servía al interés de su titular, sino cuyo ejercicio también beneficiaba a la comunidad, ha evolucionado con el tiempo [...] de un derecho de propiedad a una función de propiedad. (MATTOS, 2006, p. 36-37).

La propiedad privada era tan importante que ya en 1789, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se dejó claro en el artículo 2 que el propósito de cualquier asociación política era la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, entre los que se encontraba la propiedad. Más tarde, en el artículo 17, consagró a la propiedad privada como un derecho inviolable y sagrado de todos los ciudadanos. Sin embargo, el artículo en sí mismo incluía un matiz muy importante, ya que la propiedad privada podía ser retirada por razones de necesidad pública y se preveía una compensación justa.

El derecho a la propiedad, en el siglo XX, ya no tiene un carácter absoluto para adherirse a la idea de que la propiedad debe tener cada vez más una concepción al servicio de una función social, para hacerla más justa y adecuada a los preceptos legales (MALUF; DE MATTIA, 2006).

En este sentido, Mattos (2006), asegura que:



---

[...] Bajo la perspectiva e influencia de los valores democráticos, el concepto de propiedad cambia para adaptarse al nuevo orden jurídico y político vigente. (MATTOS, 2006, p. 36).

La sociedad ha experimentado profundos cambios debido a la dinámica causada por la globalización en varios aspectos, ya sea social, educativo, tecnológico, científico y económico, que han impulsado el desarrollo y la vida de las personas, especialmente en los centros urbanos. Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el 85% de la población del país vive en zonas urbanas. (BRASIL, 2015).

El derecho urbanístico, rama del derecho público que se ocupa de regular las relaciones existentes entre las ciudades y sus habitantes, entre las propiedades urbanas y sus propietarios, está previsto en la CF/88, en sus artículos 182 y 183, respectivamente. (BRASIL, 1988). Sin embargo, la CF/88 y la legislación infraconstitucional<sup>4</sup> asegurar el derecho a la propiedad tanto rural como urbana, pero el objeto de este artículo será la propiedad urbana.

La CF/88 en su artículo 5, inciso XXII, garantiza el derecho de propiedad para, poco después, imponer una limitación a este derecho, es decir, en el inciso XXIII define que la propiedad debe cumplir su función social, ya que observaremos que su inobservancia puede incluso implicar la pérdida de la propiedad (BRASIL, 1988).

La mención constitucional de la función social como componente de la estructura que define y delimita el derecho de propiedad privada y sus límites legales, deja clara la opción del legislador por una concepción más abstracta de la libre dominación y disposición de la propiedad para una visión con más sesgo social, que responda a los dictados y utilidades sociales (BRASIL, 1988).

En este caso, el derecho de propiedad "será pleno, general e irrestricto, si la propiedad está cumpliendo su función social, condición incluida por el legislador

---

<sup>4</sup> Según la CF/88, (BRASIL, 1988), el término infraconstitucional, es la norma, precepto, reglamento y ley que están jerárquicamente por debajo de la Constitución Federal. La Constitución Federal se considera la ley principal del Estado, y las demás normas jurídicas se consideran infraconstitucionales, ya que son inferiores a las normas establecidas en la Constitución. (DICCIONARIO JURÍDICO, 2010).



---

constituyente en la forma de buen uso de la propiedad privada, a favor de la colectividad" (PEREIRA, 2003, p. 15).

Por otro lado, la CF/88, conocida como Constitución Ciudadana, fortaleció en el país, de forma inusual, la idea del poder local (municipal), atribuyéndole competencias específicas, es decir, lo que prevé el Art. 30, inciso VIII, que asegura a los municipios la posibilidad de promover, de forma más adecuada, su estructura territorial, de acuerdo con el uso apropiado, así como la división y apropiación del espacio urbano (BRASIL, 1988).

El artículo 156 de la CF/88, al referirse a la competencia de los municipios en materia de impuestos, establece que les corresponderá instituir el impuesto sobre la propiedad territorial urbana. Por otro lado, la Ley n. 8.009/1990, (BRASIL, 1990), Ley del Patrimonio Familiar, prevé la inembargabilidad del patrimonio familiar y asegura en su artículo 3 que será oponible, entre otros, a la ejecución de la hipoteca fiscal, salvo cuando la deuda que recaiga sobre el patrimonio tenga su origen en el impuesto sobre el patrimonio territorial urbano, es decir, en este caso, el derecho de propiedad también sufrirá constricción (BRASIL, 1988; 1990).

Otra referencia importante que la CF/88 hace a la propiedad es en el Art. 170, cláusulas II y III, que, al tratar del orden económico, postula como principios la propiedad privada y la función social de la propiedad, en el sentido de darle un fin social y atender de manera más puntual a su finalidad social.

Según Leal:

[...] la propiedad privada, incluida y especialmente la urbana, está garantizada siempre que cumpla su función social, como uno de los principios generales del orden económico; debe estar vinculada a sus fines, lo que significa que debe asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los dictados de una justicia social que sea efectivamente isonómica. (LEAL, 1998, p. 120).

El Art. 182, garantiza, entre otras cosas, que la política de desarrollo urbano será fijada por una ley específica, así como el objetivo de ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes, así como, aporta la disposición expresada en su §1 la obligatoriedad del plan



---

director (BLANC, 2006), para las ciudades con una población de más de 20.000 (veinte mil) habitantes y lo presenta como un instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana, trata de la función de la propiedad urbana y cuáles son sus requisitos, las posibilidades de expropiación de la propiedad urbana. También aborda el requisito de que la propiedad urbana se construya y se utilice bajo pena de la aplicación de la IPTU progresiva en el tiempo, hasta una posible expropiación.

La ley a la que se refiere el artículo mencionado entró en vigor en 2001, el Estatuto de la Ciudad, Ley n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001). Reglamentó los artículos 182 y 183 de la CF/88 y estableció las directrices generales de la política urbana brasileña "mediante normas de orden público e interés social que regulen el uso de la propiedad urbana para el bien colectivo, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos y el equilibrio ambiental". (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018, p. 78).

El Estatuto de la Ciudad (BRASIL, 2001), tiene como finalidad, servir de herramienta para orientar a los gestores municipales en lo que se refiere al desarrollo de políticas públicas que proporcionen la inclusión de todos y eviten, sobre todo, procesos de segregación social. Propone que la ciudad sea un espacio de bienestar y convivencia armónica entre todos los ciudadanos, independientemente de la clase social, etnia, creencias y que sea un espacio de convivencia y solidaridad (BRASIL, 2001).

En muchas ciudades brasileñas hay propiedades urbanas destinadas a la vivienda que se encuentran en situación irregular, dada la ausencia de la documentación exigida por la ley para caracterizar la propiedad, que en este caso es la inscripción del título traslativo en el Registro de la Propiedad.

En este sentido, se crearon dos leyes federales para permitir el pleno ejercicio del derecho a la propiedad urbana. Ley n. 11.977/2009, (BRASIL, 2009), que trata del programa de vivienda denominado "Mi casa mi vida" y también de la regularización del suelo urbano, y la Ley n. 13.465/2017, (BRASIL, 2017), que trata, entre otras cuestiones, de la regularización del suelo rural y urbano. Estas dos disposiciones legales, que pretenden regularizar los bienes inmuebles urbanos,



---

permitirán el pleno ejercicio de los derechos de propiedad, siempre que se cumpla la función social.

La legislación brasileña también condiciona el derecho de propiedad y su ejercicio al cumplimiento de la función social de la propiedad en el Estatuto de la Tierra, Ley n. 4.504/1964, Art. 2, que asegura a todos la oportunidad de acceso a la propiedad de la tierra, condicionada por su función social. (MALUF; DE MATTIA, 2006).

El Estatuto de la Tierra hace alusión a la propiedad rural, sin embargo, el objetivo aquí es demostrar que el requisito del cumplimiento obligatorio de la función social de la propiedad se inserta en el sistema jurídico brasileño como una regla básica de este derecho.

### 3 LA CONSTITUCIÓN HISTÓRICA Y CULTURAL DE LA CIUDAD

La evolución histórica de la ciudad se debe a los cambios en las necesidades del hombre en cada período de la evolución humana. En el período prehistórico, el hombre vivía recolectando alimentos de la naturaleza y buscando refugio en cuevas y luego comenzó a cultivar la tierra, hecho que dio origen a las aldeas y a las primeras formas de organización.

De las experiencias en las aldeas, de la convivencia con personas distintas a las del núcleo familiar, empezaron a surgir las primeras ciudades. Las necesidades dejaron de ser sólo de supervivencia, de alimento, y se convirtieron también en de otra naturaleza (ASHTON, 2018).

Así, según Rossit, la composición humana de la ciudad ganó nuevos elementos, haciéndose más completa y compleja,

Además del cazador, el campesino y el pastor, el minero, el leñador y el pescador prestaron su contribución, llevándose cada uno un instrumento, habilidades y hábitos de vida formados bajo otras presiones, lo que dio lugar a la expansión de las capacidades humanas en otras direcciones, provocando un salto de la cultura de la aldea a la "civilización" urbana, con su peculiar combinación de creatividad y control, expresión y represión,



---

tensión y liberación, cuya manifestación exterior fue la ciudad histórica, una estructura equipada para almacenar y transmitir los bienes de la civilización. (ROSSIT, 2005, p. 57).

Las transformaciones que se produjeron en el proceso de la forma de vida del hombre y, en consecuencia, de las ciudades, duraron muchos años, porque este hecho también implicó la alteración de muchos otros factores, tales como: económicos, religiosos y políticos. Las ciudades necesitaban un poder central que mantuviera un cierto control, así como órdenes sociales (ASHTON, 2018).

Las ciudades, a lo largo de la historia, han sufrido varios cambios en su diseño y estructura. En Grecia, por ejemplo, el lugar de nacimiento de la *polis*,

La ciudad-Estado griega es una colina, donde los habitantes del campo se refugian para defenderse de sus enemigos, extendiéndose luego sobre la llanura vecina, fortificada por un cinturón de murallas [...] y caracterizada por datos importantes: es un conjunto único; la ciudad está dividida en áreas privadas, áreas sagradas y áreas públicas; la ciudad forma un organismo artificial insertado en el medio natural (ROSSIT, 2005, p. 61).

En la Edad Media se consolida la idea de ciudades fortificadas con murallas para proporcionar seguridad y protección contra posibles enemigos bárbaros. Las ciudades, durante este período, se convirtieron en lugares que transmitían seguridad y libertad a sus habitantes (ROSSIT, 2005).

En el período postmedieval, ya en el siglo XIV, el Estado adquirió otra connotación, ya que en esa época ya se permitía la producción a mayor escala y la exhibición de riqueza. Sería necesario entonces pensar en ello desde la perspectiva de la estructura de poder, con un mínimo de organización burocrática administrativa y judicial e instalaciones físicas para albergar la administración.

Durante este período, según Rossit, los privilegios económicos comenzaron a surgir:

No por los individuos de la ciudad, sino por los individuos del príncipe. No fue por otra razón que las ciudades que más aumentaron su riqueza, población y superficie, albergaron una corte real, fuente de poder económico. (ROSSIT, 2005, p. 67).



---

La ciudad, en la era moderna, en el modelo de producción capitalista más consolidado, comenzó a adquirir nuevos contornos, las calles estrechas dan paso a las avenidas. Las tierras que antes pertenecían a los señores feudales pueden ser vendidas y a precios exorbitantes, dando lugar a grandes especulaciones y, por regla general, a la falta de seguridad; la circulación del dinero, la producción y la oferta de productos aumenta, el beneficio se convierte en el centro de todas las actividades, etc.

Según MUNFORD (2004, p. 451) "el capitalismo tiende a dismantelar toda la estructura de la vida urbana y a ponerla sobre una nueva base impersonal: el dinero y el beneficio. Comienza la disputa por el centro de la ciudad, porque vivir en el centro demuestra poder y riqueza, y las ciudades empiezan a crecer hacia las periferias donde se instalan las viviendas más baratas, dando lugar a las grandes barriadas y conventillos de hoy en día.

Por otro lado, los centros históricos de las ciudades que alguna vez albergaron a la élite, el poder económico de las familias tradicionales traducido en la suntuosa arquitectura de los bienes raíces, especialmente en las metrópolis, son en su mayoría con calles estrechas que, dadas las necesidades de la población local, ya sea comercial o residencial, tienden a ver los callejones transformados en aceras para reducir el flujo de automóviles y los impactos que pueden causar, así como la circulación de personas (ASHTON, 2018).

Según Rossit:

La vida urbana, como puede verse, agobia a las clases más débiles y privilegia a las más fuertes, confirmando la discriminación que ya era evidente en el período de planificación barroca", donde existía la idea de la "era, borde y tribu"<sup>5</sup> para distinguir la clase social a la que cada uno pertenecía, de ahí el origen de la expresión "persona sin trillo o borde". (ROSSIT, 2005, p. 71).

---

<sup>5</sup> La era y el borde se utilizaban, según el conocimiento popular, para establecer distinciones sociales entre aquellos que poseían suficiente riqueza para construir una casa con techos adornados con la era, el borde y, en algunos casos, la tribu. Los que tenían poco o nada, construían sus casas sólo cubiertas, sin ningún tipo de acabado en los techos de sus casas. En otras palabras, era posible conocer la importancia y el poder de los residentes de una casa con sólo mirar el techo (ARRUDA, 2006, p. 118).



---

Este proceso ha durado en Brasil durante muchas décadas, ganando, hoy en día, contornos diferenciados. La arquitectura moderna da paso a otras demostraciones del poder del propietario.

En diciembre de 1977, el presidente de la República, mediante el Decreto Presidencial n. 80.970, ratificó la adhesión de Brasil a la Convención relativa a la protección del patrimonio mundial cultural y natural, asumiendo el compromiso de cumplirla, de manera oficial.

Según Reisewitz,

La convención ha innovado al introducir en el país una forma de preservación oficial de los bienes culturales que no se limita a la anulación, sino que se basa en la vigilancia, el poder de la policía y los incentivos financieros internacionales para su restauración y mantenimiento. (REISEWITZ, 2004, p. 95).

Las Constituciones brasileñas trataban el tema, a veces de manera más específica, a veces de manera más retirada, pero siempre manifestaban la protección del Estado al patrimonio cultural. Sin embargo, fue la CF/88 (BRASIL, 1988) la que protegió ampliamente las manifestaciones culturales brasileñas mediante la protección del patrimonio cultural.

El Art. 216, capítulo V, §1 trata, entre otras cosas, del “tombamento” como medio para preservar la historia y la memoria del país, como postula Reisewitz:

La base para que un bien sea considerado parte del patrimonio cultural brasileño es el hecho de ser portador de referencia de la identidad, acción o memoria de los grupos que forman nuestra sociedad. Es, por lo tanto, toda la vasta red de significados [...] que va desde lo que forma al ser humano hasta el producto de esta formación, siempre que lleve referencia a la identidad, acción y memoria del pueblo brasileño. (REISEWITZ, 2004, p. 96).

Desde el CF/88, la preocupación por la planificación urbana se ha acentuado, con una legislación más específica y políticas públicas más definidas. Al acelerarse el proceso de industrialización y producción, las ciudades empiezan a recibir un mayor volumen de personas en busca de trabajo, lo que acelera el



---

crecimiento desordenado y aumenta la demanda de diferentes servicios y atención básica.

Con el vertiginoso crecimiento de la población, la demanda de bienes raíces también crece, los altos precios de los inmuebles construidos por la iniciativa privada, a menudo financiados con dinero público, tienden a dificultar la adquisición de bienes raíces por parte de quienes no tienen un patrón de ingresos compatible, esto provoca una gran demanda de viviendas y obliga al poder público a poner a disposición programas de vivienda popular, generalmente lejos de los centros, o incluso el desplazamiento de personas a zonas de riesgo sin ningún tipo de planificación o estructura, creando los bolsones de pobreza, muy comunes en los grandes centros urbanos e incluso lo que algunos autores, como Giacobbo y Hermany (2016, p. 51), llaman "ciudades clandestinas"<sup>6</sup>.

Se han tomado muchas iniciativas para poner el derecho a la ciudad en una agenda global. Algunas cartas fueron creadas a partir de foros sociales que tuvieron lugar en varios países como la Carta de Río de Janeiro sobre el Derecho a la Ciudad (2010), la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Foro Social Mundial Policéntrico, 2006), la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2009), la Carta Agenda de Derechos Humanos en las Ciudades (CGLU, 2009), entre otras.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, resultado del III Congreso Internacional del Hábitat, celebrado en Quito (Ecuador), con la participación de 45.000 (cuarenta y cinco mil) inscritos de diversos países del mundo y organizado por un organismo de ONU-Hábitat al tratar el desarrollo urbano equitativo y sostenible en su Artículo 5, asegura que:

Las ciudades deben desarrollar una planificación, reglamentación y gestión urbano-ambiental que garantice un equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que evite la segregación y la exclusión territorial; que dé prioridad a la producción social del hábitat y a la función social de la ciudad y los bienes. Con este fin, las ciudades deberían adoptar medidas que

---

<sup>6</sup> Esta ciudad periférica suele formarse en regiones de bajo valor de mercado, situada en las regiones más remotas, lejos de los centros urbanos, carente de equipos públicos e infraestructuras mínimas y/o que presenta algún tipo de riesgo ambiental. (GIACOBBO; HERMANY, 2016, p. 51).



---

conduzcan a una ciudad integrada y equitativa. (CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD, 2006).

Se trataba de elaborar una Carta-Documento que, a pesar de no tener carácter jurídico vinculante, tuviera fuerza política, siguiendo el ejemplo de las normas de derecho indicativo, que permitiera discutir la ciudad en un contexto global, aludiendo a la protección del patrimonio histórico y cultural, así como a la no segregación de las poblaciones más pobres y que priorizara el cumplimiento de la función social de la propiedad y de la ciudad. Este documento es un instrumento importante para guiar las acciones de los gobernantes en las próximas décadas.

Y sobre este enfoque del derecho a la ciudad, desde una perspectiva de solidaridad y sostenibilidad, asegura Amanajás y Klug que:

El derecho a la ciudad es un derecho difuso y colectivo, de carácter indivisible, que pertenece a todos los habitantes de la ciudad, a las generaciones presentes y futuras. El derecho a habitar, utilizar y participar en la producción de ciudades justas, inclusivas, democráticas y sostenibles. La interpretación del derecho a la ciudad debe hacerse a la luz de la garantía y promoción de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales reconocidos internacionalmente a todos. (AMANAJÁS; KLUG, 2016, p. 29).

Las ciudades deben ser un espacio ideal para sus residentes, que contribuyen, trabajan, estudian, hacen actividades de ocio y buscan su seguridad allí. Es donde invierten su tiempo, su fuerza de trabajo y sobre todo su vida. La ciudad debe ofrecer a sus habitantes un *piso mínimo vital*<sup>7</sup>.

Así, la planificación de las políticas urbanas adoptadas por el poder público debe tener como prioridad, los sujetos que lo habitan, con oportunidades y ambientes favorables para que pueda desarrollar sus capacidades y vivir con dignidad (ASHTON, 2018).

---

<sup>7</sup> Según Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2008, pág. 301), el piso vital son los valores mínimamente indispensables para que el ser humano tenga una vida digna, a los que se vincula la calidad de vida sana, contenidos en el art. 225 de la CF/88. Estos valores son: educación, salud, trabajo, vivienda, ocio, seguridad, seguridad social, protección de la maternidad y la infancia, asistencia a los desamparados.



---

#### 4 EL “TOMBAMENTO” DE LA PROPIEDAD URBANA LLEVADO A CABO POR EL IPHAN

El Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN), fue creada por la Ley n. 378/1937 (BRASIL, 1937), es una Autoridad Federal, vinculada al Ministerio de Turismo. El instituto fue creado para responder, vigilar y ser responsable de la preservación del patrimonio cultural brasileño, así como de los bienes brasileños inscritos en la lista de "patrimonio mundial y patrimonio cultural inmaterial de la humanidad". (BRASIL, 1937).

Según el decreto, el instituto trabajará con cuatro libros de tomo: arqueológico, etnográfico y paisajístico; histórico; de bellas artes y artes aplicadas. El “tombamento” previsto en el Decreto-Ley n. 25/1937 (BRASIL, 1937), es un instrumento jurídico que se creó para proteger el patrimonio histórico y artístico nacional, ya sea mueble o inmueble, y su preservación es de interés público, porque está vinculada a los hechos históricos que marcaron la identidad de un pueblo en un determinado período de la historia.

En este sentido, Freitas y Guimarães, aclaran que:

El “tombamento” basado en el interés público de la colectividad es una prerrogativa que se confiere a la administración pública, porque actúa en función de ese interés, es decir, el legislador en la edición de leyes o normas debe guiarse por ese principio, teniendo en cuenta que la colectividad se encuentra en un nivel superior al del particular (FREITAS; GUIMARÃES, 2017, p. 48).

El Decreto-Ley fue recibido por la CF/1988 en sus Arts. 215 y 216, que ampliaron significativamente la idea de patrimonio cultural, aceptando la inclusión en el §1 del Art. 216, así como su alcance, que a partir de entonces fue observado por los Estados y Municipios, considerándose una norma general en la materia (BRASIL, 1988).

El “tombamento”, según lo previsto por el Decreto-Ley, tiene algunos efectos, entre los cuales el que más llama la atención es la idea de la preservación y conservación de los bienes muebles e inmuebles que tienen valor cultural. En este



---

sentido, impone a sus propietarios algunas obligaciones de preservación que deben ser observadas, así como a todas las entidades de la federación, entre ellas la de mantener y conservar los bienes culturales para preservar la identidad y la historia de la propia sociedad.

La CF/88, en su Art. 23, asegura que la protección del patrimonio cultural en todos sus matices es una competencia común de las entidades. Por otra parte, el Art. 24, cláusulas VII y VIII prevén la competencia de la Unión de Estados y Municipios para legislar sobre la conservación del patrimonio histórico y cultural del país, siendo la Unión la encargada de legislar sobre las normas generales y los Estados y Municipios de manera complementaria en lo que a ellos respecta. (BRASIL, 1988).

Según Rabello, nada impide el colapso de la federación por parte de todas las entidades.

No hay ningún obstáculo jurídico para que el derribo sea impuesto por los tres niveles de interés público en la preservación de lo nacional, lo estatal y lo municipal, de modo que se reconozca la existencia de un interés cultural para los tres niveles de la sociedad. En este caso, la propiedad tendrá restricciones de preservación impuestas en los tres niveles, y deberá ser adecuada para los más restrictivos. Esto es porque, cumpliendo con lo más restrictivo, también se encontrará con los otros. (RABELLO, 2012, p. 6).

El autor observa que, si las normas son incompatibles, la autoridad debe aplicar el principio de la jerarquía de las normas, es decir, la Ley Federal prevalece sobre las demás y la ley estatal prevalece sobre la ley municipal.

El vuelco es realizado por el IPHAN y es necesario para garantizar la existencia segura de los bienes materiales que poseen atributos culturales, especialmente para proteger sus características contra la depredación y la destrucción. Debe observar las normas que guían a la Administración Pública según lo establecido en CF/88, especialmente los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, finalidad, publicidad, eficiencia, proporcionalidad y razonabilidad.

Estos principios deben observarse bajo pena de que el gestor público invalide el acto, ya que la administración pública debe observar siempre que el



---

interés público debe prevalecer sobre el interés privado, pero siempre debe ejercerse con pleno cumplimiento de la ley, "el acto de anulación, como acto administrativo, no puede producir sus efectos jurídicos sin el cumplimiento de los requisitos procesales establecidos por la ley" (RABELLO, 2009, p. 57).

El derecho de propiedad, garantizado por la FC/88 en su artículo 5, punto XXII, impone una limitación objetiva a su ejercicio en el punto XXIII, es decir, al debido cumplimiento de la función social. El interés público, que está vinculado a la función social, debe prevalecer sobre el interés del particular (MALUF; DE MATTIA, 2006).

En este sentido, todos los bienes enumerados tienen la garantía legal de un derecho público colectivo y su preservación proporcionará a la población, además de la garantía del derecho de fruición previsto en el artículo 1.225 del Código Civil, para el propietario, la preservación de su identidad e historia para las generaciones futuras, siendo ésta una de las causas de la enumeración.

En la lectura de Rabello (2009, p. 99), "la finalidad del derrocamiento, como acto del Poder Ejecutivo en el ejercicio de su poder de policía, es imponer la delimitación de los bienes, públicos o privados, haciéndolos protegidos por el poder público debido a su valor cultural".

A partir de los procesos de derrumbe, la identidad del país va tomando forma, muchos rasgos artísticos y muchos artistas se han eternizado, como el barroco Mineiro y Aleijadinho, son estilos y personajes que (re)cuentan la historia del país (ANDRADE JÚNIOR, 2013, p. 61).

En este sentido, afirma Andrade Júnior (2013, p.61), que "el proceso de establecimiento del llamado patrimonio nacional en el Brasil - es decir, la colección de bienes enumerados por el IPHAN y que constituye una de las bases de la identidad nacional - se definió desde el principio sobre la base del discurso de una nación que quería ser nacional". Estas afirmaciones sobre la identidad están vinculadas a los modos culturales de cada época en cada lugar, de las poblaciones que constituyeron esos espacios, ya sean urbanas o no (ANDRADE JÚNIOR, 2013, p. 61).



---

En los procedimientos para la realización del “tombamento” es necesario observar si el bien tiene una estrecha relación con la historia y con la memoria del país, es necesario sobre todo buscar las características más visibles que vinculan el bien a caer con la comprensión de la cultura prevista en los Arts. 216 y 217 a de CF/88 (BRASIL, 1988).

La observancia de los atributos históricos, así como los otros previstos en el CF/88 son requisitos previos para el vuelco. Y es, obviamente, a través de ella que el país alcanzará una identidad nacional que, en palabras de Nivaldo Vieira de Andrade Júnior (2013, p. 62) "no se basa sólo en el presente y en proyectarse en el futuro, sino que buscará en el pasado los *mitos fundacionales* que lo sustenten". Y, en este sentido, contribuye a la creación de identidades regionales y locales.

La Ley n. 10.257/2001, Estatuto de la Ciudad, que regula los arts. 182 y 183 de la CF/88, al tratar de los instrumentos de política urbana en su artículo 4, inciso V, párrafo d, hace referencia expresa al instituto del derribo de edificios o del mobiliario urbano (BRASIL, 2001).

El derribo "es considerado como un tipo de propiedad de intervención sin transferencia de propiedad del propietario al Poder Público" (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018, p. 185), siempre ha sido visto por el particular como un instrumento que imposibilita el libre ejercicio y derecho sobre la propiedad, ya que no puede utilizar el hecho de ser el propietario para disponer libre o simplemente utilizar a su antojo, sin tener que solicitar la autorización del IPHAN.

La propiedad está sujeta a una intervención restrictiva de los poderes públicos debido al poder de policía, que es inherente a la actividad administrativa y sobre todo al interés colectivo. Se puede anular en inmuebles, vecindarios e incluso ciudades enteras, cuando tienen los requisitos necesarios para tal medida. Puede ocurrir de manera voluntaria, provisional y definitiva (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018, pág. 185).

La voluntaria se producirá con el consentimiento del propietario o cuando éste lo solicite; la provisional se producirá mientras el proceso administrativo cumpla todas sus etapas y la definitiva, también llamada obligatoria, se producirá cuando el registro de la propiedad no sea consentido y resistido.



---

El proceso de anulación debe obedecer al rito impuesto por el IPHAN, así como el proceso administrativo con respeto al debido proceso legal y respeto a la defensa contradictoria y amplia. El interés público debe prevalecer, pero con el debido respeto a las normas impuestas por el Estado Democrático de Derecho vigente en el país.

La preservación del patrimonio cultural e histórico brasileño no sólo se logra mediante el ejercicio del despojo, existen otros medios legales que pueden utilizarse para evitar su degradación, a saber, la acción popular<sup>8</sup>, el derecho de petición a las autoridades y también la acción civil pública, todo ello con arreglo a la ley.

## 5 LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD URBANA

La función social de la propiedad se estudia desde Aristóteles, quien sostenía que la propiedad debía ser privada, pero de uso común, imponiendo un cierto límite a la propiedad privada. El uso de la propiedad tenía un carácter de justicia y tenía la función social de ser útil para servir a los intereses comunes.

Las discusiones sobre el uso de la propiedad y la necesidad de que cumpla una función social fueron objeto de la Encíclica Mater et Magistra ([2016]), propuesta por León XIII, quien dijo que "el derecho a la propiedad privada sobre la propiedad tiene una función social intrínseca". En el plan de la creación, los bienes de la tierra están destinados principalmente a la subsistencia digna de todos los seres humanos. Para esta comprensión cristiana, la función social debe afectar no sólo al derecho de propiedad, sino también a cualquier producción de riqueza y crecimiento económico que debe beneficiar a todos (MALUF; DE MATTIA, 2006).

En este sentido, el derecho a la propiedad y el cumplimiento de la función social aparecen en las constituciones de varios países, siguiendo el ejemplo de la Constitución del Reich del 11 de agosto de 1919 (Constitución de Weimar), que en

---

<sup>8</sup> Art. 5º, LXXIII de la Constitución Federal;



---

su art. 153 asegura que "La propiedad está garantizada por la constitución" (MALUF; DE MATTIA, 2006).

Las leyes determinan su contenido y limitación. "[...] La propiedad es vinculante. Su uso estará al servicio de los mejores lugares comunes" y en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, art. 14 que asegura que "2) La propiedad es obligatoria. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común. 3) Una expropiación sólo es lícita cuando es para el bien común". Es evidente que la preocupación por establecer una conexión entre la propiedad y la función social se remonta a muchos años atrás.

En la Constitución de Italia, art. 42, el legislador alude expresamente al derecho de propiedad que está garantizado por la ley, así como al requisito de cumplir su función social "La propiedad privada está reconocida y garantizada por la ley, que determina sus formas de adquisición de la posesión y los límites, a fin de asegurar su función social y hacerla accesible a todos". (ITALIA, 2018).

En Brasil, el derecho a la propiedad y el límite impuesto por el factor social fueron heredados de la Constitución de Weimar. Sin embargo, fue en el CF/88, al tratar de la política urbana en sus arts. 182 y 183, que dispuso expresamente que la ciudad y la propiedad urbana debían cumplir su función social, y definió mejor su concepto, asegurando que la política urbana debía ser implementada por los municipios y ser definida en una ley específica (MALUF; DE MATTIA, 2006).

La función social ha adquirido un papel importante en el CF/88 en lo que respecta al derecho de propiedad.

Según Tepedino y Schreiber:

Sin embargo, nunca, en toda la historia constitucional del Brasil, la función social ha recibido un tratamiento tan amplio y concreto como el que se observa en la Constitución actual. No sólo se refirió a él como un derecho y garantía individual y como un principio del orden económico, sino que también obtuvo, junto con su adecuada posición en el sistema constitucional, una indicación de un contenido mínimo, expresado con respecto a la propiedad inmobiliaria. (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005, p. 103).



---

Los autores afirman que el constituyente brasileño, en la garantía del derecho a la propiedad "ya que cumple la función social", siguió una tendencia casi mundial, en tanto en cuanto el cumplimiento de la función social de la propiedad ya formaba parte del sistema jurídico de varios países.

Sin embargo, fue la edición de la Ley n. 10.257/01, que dio origen al Estatuto de la Ciudad y fue creada para reglamentar los artículos 182 y 183 de la CF/88, como ya se ha mencionado, que definió de forma detallada cómo se llevaría a cabo la aplicación de la política urbana y cuáles eran las competencias de cada entidad de la federación (BRASIL, 2001).

El Estatuto de la Ciudad, Ley n. 10.257/01 (BRASIL, 2001), que se ocupa específicamente de las políticas urbanas, y "tiene por objeto regular las acciones de los entes municipales en lo que respecta a la promoción del desarrollo político urbano, permitiéndoles superar una de las mayores palancas de la debilitada estructura social que se ha construido desde el período colonial de Brasil" (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018, p. 78).

Para los autores, el Estatuto de la Ciudad preveía no sólo instrumentos políticos en la realización de la gestión municipal, sino también mecanismos políticos, ambientales, procedimentales, administrativos, constitucionales y urbanísticos; son estos instrumentos los que permitirán la asertividad y la pluralidad de las acciones políticas en el ámbito urbanístico.

En este sentido, no es posible hablar de política urbana sin pensar primero en los sujetos que habitan el espacio urbano y sus variadas relaciones con ellos, de lo contrario el resultado será inocuo porque no llegará a quienes realmente lo necesitan. Debe observar en primer lugar todos los aspectos de la vida urbana, el conjunto de exigencias, entre ellas y que merece ser destacado, la propiedad urbana, ya sea privada o pública y cómo se ejerce el derecho de propiedad y sobre todo cómo se relaciona el poder público con el propietario en el sentido de saber si está cumpliendo o no lo que determina la legislación brasileña en la materia (MALUF; DE MATTIA, 2006).

Sin embargo, la autoridad pública es propietaria de una gran cantidad de bienes inmuebles en los centros urbanos, la pregunta es: ¿quién se encarga de



---

cobrar a la autoridad pública por la función social de los bienes inmuebles que le pertenecen? En las ciudades consideradas históricas y “tombadas” por el IPHAN hay numerosas propiedades urbanas públicas. La cuestión es si las propiedades enumeradas están o no sujetas a las mismas normas del derecho de propiedad que las someten al cumplimiento de su función social.

Como ya se ha mencionado, el legislador brasileño, tanto en la CF/88 como en las normas infraconstitucionales, ha condicionado el derecho de propiedad al cumplimiento de la función social, es decir, "el derecho de propiedad no es absolutamente formal, sino que sólo se justifica si se le da un uso social [...] el cumplimiento de la función social de la propiedad" (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018, p. 185).

Así pues, la función social de la propiedad está delimitada por el derecho urbanístico y corresponde a los municipios estimular la política de desarrollo y estructuración de su territorio, obedeciendo al marco jurídico de la Ley Municipal.

La Ley Municipal a la que se hace referencia aquí es el Plan Director, previsto en el Art. 182, §1º "el plan director, aprobado por el Ayuntamiento, obligatorio para las ciudades de más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana"<sup>9</sup> (BLANC, 2006).

Algunos autores entienden, siguiendo el ejemplo de Paula (2007), que todos los municipios, independientemente del número de habitantes, deberían optar por elaborar su Plan Maestro, dadas sus especificidades en materia de planificación urbana, ya que "con el Estatuto de la Ciudad y el Plan Maestro, la mirada de la ciudad se centra en la persona humana y su dignidad, en vivir con dignidad y esta dignidad dirigida a una vida con una calidad de vida saludable". (DILGUERIAN, 2005, p. 101).

El artículo 40, §1 del Estatuto de la Ciudad menciona que "el plan maestro es una parte integral del proceso de planificación municipal, y el plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual deben incorporar las directrices y prioridades contenidas en él"<sup>10</sup>. (BLANC, 2006).

---

<sup>9</sup> BRASIL, Constitución de la República Federativa de 1988. Art. 182, §1º.

<sup>10</sup> BRASIL, Ley Federal n. 10.257/2001, Art. 40.



---

El plan maestro no tiene un marco de tiempo predeterminado y, según lección de Alexandre Sturion de Paula:

Puede definirse como un conjunto de principios y normas que guían la acción de los agentes que construyen y utilizan el espacio urbano [...] parte de la lectura de una ciudad real, que implica temas y cuestiones relacionadas con aspectos urbanos, sociales, económicos y ambientales, que subyace a la formulación de hipótesis realistas sobre las opciones de desarrollo y los modelos de territorialización. (PAULA, 2007, p. 33).

Tiene tareas específicas que guiarán toda la planificación estratégica del municipio, además de estimular el desarrollo socioeconómico, fomentando las asociaciones privadas con el gobierno local y promoviendo el uso racional y sostenible de la ciudad.

El Plan Maestro se reconoce como un instrumento que permite al municipio promover medidas y adoptar las acciones necesarias para que la propiedad urbana pueda cumplir su función social prevista por la ley. Cada propiedad que compone la ciudad tiene la obligación de cumplir su función social.

Por otro lado, como señala Rodrigues:

Dado que la CF/88 exige, como principio básico, que cada propiedad tenga su función social y la suma de cada una de ellas que compone la ciudad la obligará, también, a tener esta función, sólo podemos exigir a cada habitante, que sería mejor que fuera designado ciudadano, también la tuviera. (RODRIGUES, 2002, p. 25).

En este sentido, el autor propone que cada habitante/ciudadano tiene el deber de cumplir la función social de su propiedad, ciudad y sobre todo la función social de un ciudadano, siendo esta noción de función social la que le permitirá vivir y habitar en una ciudad más humanizada y sostenible.

En el mismo sentido Duguit:

[c]ada individuo tiene la obligación de cumplir una cierta función en la sociedad en virtud de la posición que ocupa en ella. Por consiguiente, el poseedor de la riqueza, en virtud de tenerla, puede realizar una cierta tarea que sólo él puede cumplir. Sólo él puede aumentar el patrimonio general,



---

asegurar la satisfacción de las necesidades generales, haciendo uso del capital que posee. (DUGUIT, 1915, p. 55).

El individuo debe hacer valer la función social de su propiedad, porque tiene libertad sobre el bien para hacer el bien social, para el cual la propiedad está destinada, de lo contrario el Estado puede intervenir con el objetivo de hacer valer la supremacía del interés público sobre el privado. Según Camargo (2004), puede considerarse parte integrante del concepto mismo del derecho de propiedad y no sólo un elemento externo que puede comprimir o restringir su contenido.

Sin embargo, el Estatuto de la Ciudad alude al cumplimiento de la función social de la propiedad urbana sólo, de forma genérica, sin distinguir los bienes que tienen un carácter histórico y cultural y que, por lo tanto, fueron asumidos por el Instituto del Patrimonio Histórico Nacional.

Nos quedan las siguientes preguntas: ¿quién es el responsable de cumplir o exigir que se cumpla la función social de la propiedad? ¿Existe alguna especificidad para estas propiedades en la ley que pueda liberar al propietario de esta obligación? Y para las propiedades urbanas públicas que son volcadas y a menudo abandonadas. ¿Quién es responsable de hacer cumplir su función social? ¿Quién es el órgano estatal competente para exigir que los edificios públicos declarados cumplan su función social?

## **6 CARÁCTER NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN DEL INMUEBLE URBANO “TOMBADO” Y MITIGACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL**

La CF/88, al tratar de la política urbana, asignó los artículos 182 y 183 al tema, mencionando que ambos necesitan una mayor regulación (BRASIL, 1988). El Estatuto de la Ciudad, Ley n. 10.257/2001, regula los referidos artículos y trata de establecer normas y directrices para la política urbana (BRASIL, 2001).

En su artículo 4, III, "a" el plan maestro prevé como instrumento esencial para la aplicación de la política urbana, en el punto IV hace referencia al Impuesto



---

sobre los Bienes Territoriales Urbanos para introducir en la secuencia la disposición sobre la anulación de los bienes inmuebles o el mobiliario urbano como instituto jurídico y político para proteger el patrimonio cultural de la ciudad. (BLANC, 2006).

El artículo 7 de la citada ley trata de la institución del IPTU (Impuesto sobre la Propiedad Territorial Urbana) y su aplicación progresiva en el tiempo para los casos previstos en el artículo 5 de la misma ley, que prevé "[...] el pago fraccionado, la construcción o el uso obligatorio de los terrenos urbanos no edificados, infrautilizados o no utilizados, y establecerá las condiciones y plazos para el cumplimiento de dicha obligación". (BRASIL, 2001).

La norma constitucional garantiza que la propiedad urbana cumplirá la función social definida en el plan maestro, cuando cumpla con las obligaciones impuestas por éste.

Se trata, sin embargo, del plan maestro como mecanismo de planificación de la vida en la ciudad, promoviendo los medios más adecuados para el desempeño de la gestión pública a fin de hacer prevalecer la calidad de vida sostenible, asegurando el bienestar de la comunidad local como garantía de la dignidad humana y, en este sentido, cumplir con la función social es asegurar que el inmueble esté en sintonía con la armonía deseada para la ciudad (BLANC, 2006).

Es conocido que el inmueble del IPHAN se encuentra listado tanto en propiedades públicas como privadas, como ya se ha mencionado, respetando los criterios definidos en el Decreto n. 25/1937. Una vez listado, el inmueble está sujeto a una restricción impuesta por la ley, lo que significa que el propietario no puede venderlo sin consultar previamente al Instituto, debiendo obedecer primero al derecho de preferencia que tienen las entidades públicas en estos casos.

A este respecto, creemos que esta restricción tiene el objetivo primordial de salvaguardar y preservar la memoria histórica y cultural de la propia sociedad.

Corresponde al municipio, a través del plan maestro, inspeccionar los bienes inmuebles urbanos junto con el IPHAN, para promover la vigilancia sobre los inmuebles "tombados", observando si el propietario cumple o no la función social del inmueble, definida en el plan maestro, dándole el destino adecuado dada la especificidad de cada inmueble en particular (BLANC, 2006).



---

De hecho, lo que se discute es quién se encarga de supervisar el cumplimiento de la función social de los inmuebles públicos “tombados”. Es creíble afirmar que, en Brasil, hay una enormidad de inmuebles públicos “tombados”, caminando por las ciudades, especialmente las históricas, nos encontramos con esta realidad porque, nos damos cuenta de que hay un abandono de estos centros históricos, pocos son los lugares que han recibido restauraciones, muchas propiedades están en ruinas, siendo destruidas por la acción del tiempo y totalmente abandonadas, es evidente que estas propiedades no están cumpliendo la función social para la que se pretende.

En estos casos, ¿quién es responsable de cuidar este patrimonio?

La CF/88, en su artículo 129, apartado III, asegura que el Ministerio Público es responsable de "promover la investigación civil y la acción civil pública, para la protección del patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos y colectivos", en el mismo sentido la Ley de acción civil pública, Ley n. 7.347/1985, que en su artículo 1, apartado III, prevé expresamente la protección de "los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico", pero el Ministerio Público debe ser provocado. (BRASIL, 1985; 1988).

En el caso de los bienes urbanos que cumplen los requisitos para ser considerados por el IPHAN (Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional), es el municipio y el Ministerio Público, según la legislación señalada, el deber de salvaguardar su preservación, el cumplimiento de la función social. Sin embargo, se sabe que corresponde al municipio a través de la ley municipal aprobada por el Ayuntamiento definir cuál es la función social de la propiedad urbana. En este sentido:

Parte de la doctrina defiende el entendimiento de que la CF/88, en su Art. 182, §2º, confiere exclusivamente a las Ciudades la competencia de definir lo que debe entenderse por función social de la propiedad urbana, a partir de lo que cada una de ellas hace aparecer en su plan director, quitando, por tanto, al Poder Judicial la libertad de analizar axiológicamente la concurrencia (o no) al principio de la función social de la propiedad ante el caso concreto. (LEONETTI; PONTES, 2018, p. 472).



---

Como ya se ha comentado en las líneas anteriores, hay medidas específicas para abordar el tema y se pondrá en conocimiento del poder judicial, el obstáculo que existe es que habrá que acudir al Ministerio, porque dependerá de las manifestaciones de la población que no siempre tendrán lugar, dado que los que viven en el centro de las ciudades donde se construyen los edificios son las familias "tradicionales" que se enfrentan al desgaste del IPHAN porque quieren que sus propiedades se liberen para hacer frente a los costos del mercado inmobiliario y no siempre tienen éxito porque a los grandes contratistas no les interesan los edificios históricos sino la arquitectura moderna, quieren adquirir los edificios para su demolición y dar paso a nuevos edificios.

Por otro lado, observamos que la dificultad que tiene el poder público municipal, al menos en las ciudades medianas y pequeñas, para supervisar el cumplimiento de la función social de los edificios y aplicar las sanciones previstas en el Estatuto de la Ciudad, como el IPTU progresivo, por ejemplo, está relacionada con el factor político, la pérdida de apoyo político por tratarse de una medida impopular, que disgusta principalmente a las clases dominantes del poder local. ¿Quién vive o es dueño de las propiedades en el centro de la ciudad?

## 6 CONCLUSIONES FINALES

Esta reflexión permitió comprender la tesitura jurídica que involucra al sujeto, desde el derecho de propiedad, derecho a la ciudad y otros correlatos, así como el instituto del derribo y la importancia que le da el Decreto n. 25/1937 con la intención de proteger el patrimonio histórico y la identidad de su pueblo.

Existe en el país un marco legal que garantiza el derecho de propiedad, la Constitución Federal, el Estatuto de la Tierra, el Código Civil y otras leyes infraconstitucionales, especialmente cuando se refiere a la propiedad urbana el Estatuto de la Ciudad, la Ley n. 10.257/2001, que reguló los artículos 182 y 183 del CF/88, que tratan de la política urbana, es decir, es posible observar que la



---

propiedad en Brasil está protegida e históricamente protegida. (BRASIL, 1964; 1988; 2001; 2002).

Sin embargo, el derecho que antes era absoluto dejó de serlo en la medida en que el legislador condicionó el derecho a la propiedad al cumplimiento de su función social, lo que no significa que el propietario, poseedor o poseedora deje de ejercer ese derecho, sólo empezará a ejercerlo con la observancia del cumplimiento de la función social, se vincula a los intereses de la colectividad, después de todo los habitantes de una ciudad no viven en una burbuja.

Lo que nos ha llamado la atención es el hecho de que esta exigencia del legislador sufre una atenuación desde el momento en que verificamos la cantidad de inmuebles urbanos abandonados, sin destino alguno, sin cumplir realmente el requisito de la función social, prevista y definida en los planes maestros de las ciudades de más de 20 mil habitantes.

Según las notas del texto, se puede inferir que la ciudad, desde su creación, ha servido de refugio al habitante y a su familia, aun así, con el paso del tiempo, esta idea ha ido adquiriendo nuevos contornos, se le han atribuido nuevas funciones y se ha hecho responsable de la calidad de vida de sus habitantes, la sostenibilidad y el bienestar.

Sin embargo, lo que también se ha observado es que las ciudades han ido empujando a las personas de bajos ingresos hacia las periferias, creando bolsas de pobreza en zonas de riesgo permanente, en las laderas de las colinas creando las llamadas ciudades periféricas, y las familias con mayor poder adquisitivo han dominado los centros urbanos, donde han recibido a lo largo de la historia y siguen recibiendo las mayores inversiones públicas en saneamiento, agua potable, energía, teléfono, internet, asfalto, limpieza urbana y también la mayor concentración de plazas y parques por estar más alejados de la naturaleza, entre otros servicios, es donde se concentra el mayor número de bienes privados y públicos catalogados por el IPHAN (Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional).

Una vez que la propiedad es listada, su dueño tendrá que cumplir con algunas restricciones impuestas durante el proceso de listado, entre ellas y lo que



---

más llama la atención es la limitación para vender o incluso restaurar la propiedad, cualquier acción que directa o indirectamente concierne a la propiedad listada debe ser informada y autorizada por IPHAN, incluso el derecho de vecindad es limitado, tal es la restricción impuesta y la severidad del proceso.

El Plan Maestro previsto en la CF/88 y el Estatuto de la Ciudad, definirá las directrices de la política urbana y los mecanismos necesarios para su aplicación. El Gerente Público lo aplicará, así como el instituto de expropiaciones, con la aplicación del Impuesto Territorial sobre la Propiedad Urbana como garantía de eficacia en el cumplimiento de la función social.

Por otro lado, entendemos que hay una mitigación en el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana privada y pública volcada porque no hay un compromiso de las autoridades con la vigilancia efectiva y la recolección legal. ¿Quién está a cargo de supervisar las propiedades “tombada”? En el aspecto del derrumbe, el IPHAN. En el aspecto del cumplimiento de la función social de estos inmuebles, entendemos que es el municipio donde se encuentran, así como el Ministerio Público Estatal cuando se trata de inmuebles públicos estatales o municipales y el Ministerio Público Federal cuando se trata de los inmuebles catalogados propiedad del sindicato.

La CF/88, en la sección III de su artículo 129, dispone que el Ministerio Público podrá entablar una acción civil pública después de que se haya iniciado una investigación civil, a fin de determinar los daños causados a esos bienes inmuebles, pero ello está sujeto a provocación.

Esta mitigación, en nuestra concepción, se produce por la negligencia del poder público y está ligada al hecho de que la aplicación del IPTU progresivo e incluso la expropiación de la propiedad que no cumpla con las determinaciones previstas en el Estatuto de la Ciudad y en el Plan Director son medidas impopulares y, en gran medida, las propiedades “tombadas” son las casas de aquellos que tuvieron “era, borde y tribuera” en la historia de las ciudades y siempre han disfrutado de todo tipo de privilegios por parte del poder público.

De estas consideraciones, concluimos que la ciudad debe ser no sólo un espacio territorial de límites y enfrentamientos demarcados, sino sobre todo servir



---

como un lugar donde la vida y los hechos sociales se producen históricamente, ya sea en la esfera política, social o cultural.

## REFERENCIAS

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Trad. Aachen Assis Mendonça, mar., 2019, [mayo, 1949]. 141 p. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Consultado el: 15 feb. 2020.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. *Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural*. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno. **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), 2018. p. 29-44. Disponible en: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Consultado: 12 feb. 2020.

ANDRADE JÚNIOR, Nivaldo Vieira de. “Novas” questões na teoria da restauração do patrimônio urbano: identidades culturais, função social e participação dos usuários. **Parc pesquisa em arquitetura e construção**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 59-72, abr. 2013. Disponible en: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8634559/2480>. Consultado el: 08 feb. 2020.

ARRUDA, Gilmar. *O patrimônio imaterial: a cidadania e o patrimônio dos “sem eira nem beira”*. **Diálogos**, Departamento de História, Programa de Pós-graduação em História, Universidade Estadual de Maringá (UEM), v. 10, n. 3, p. 117-144, 2006. Disponible en: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/38970>. Consultado el: 18 feb. 2020.

ASHTON, Mary Sandra Guerra. **Cidades Criativas: vocação e desenvolvimento**. Novo Hamburgo: Feevale, 2018.

BEVILAQUA, Clovis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado**. Rio de Janeiro: Rio, 1973. 2. v.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano e função social da propriedade**. Curitiba: Juruá, 2006.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, DF, 1937. p. 1-7. Disponible en:



---

[http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Decreto\\_25\\_de\\_30\\_11\\_1937.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Decreto_25_de_30_11_1937.pdf). Consultado el: 07 feb. 2020.

\_\_\_\_\_. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por amostra de domicílio (PNAD)*. Brasília, DF: IBGE, 2015.

\_\_\_\_\_. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Brasília, DF: IBGE, 2015. Disponible en: <https://ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=11&uf=00>. Consultado el: 05 feb. 2020.

\_\_\_\_\_. *O IPHAN*. In: *IPHAN*. [S. l], [S. d]. Disponible en: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/872>. Consultado el: 06 feb. 2020.

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Consultado el: 04 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1985.

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0025.htm). Consultado el: 10 feb. 2020.

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Instituiu o Código Civil, revogado pela Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Brasília, DF: Presidência da República, 1916. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm). Consultado el: 09 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2002, [1916]. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm#art2045](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm#art2045). Consultado el: 15 feb. 2020.

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 8.009, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família*. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8009.htm). Consultado el: 12 feb. 2020.



---

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.* Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Consultado em: 11 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.* Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm). Consultado em: 10 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 4.504, de 30 novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.* Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Consultado em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n. 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.* Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Consultado em: 10 fev. 2020.



---

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. *Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana*. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita (org.). **Direito Agrário Contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 57-74.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. **POLIS**, p. 1-15, Porto Alegre, jun., 2006. Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Consultado el: 12 feb. 2020.

DICIONÁRIO JURÍDICO. *Infraconstitucional*. **DIREITO NET**. [S. l.], 07 jan. 2010. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/931/Infraconstitucional>. Consultado el: 10 feb. 2020.

DILGUERIAN, Mirian Gonçalves. **Síndrome do Edifício Doente: responsabilidade Civil da Municipalidade diante do Estatuto da Cidade**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2005.

DUGUIT, Léon. **Las transformaciones generales del Derecho Privado desde El Código de Napoleón**. 2. ed. Madrid: Francisco Beltran, 1915.

FREITAS, Marcyo Keveny de Lima; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. *Tombamento: um instrumento de efetivação e proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico nacional*. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 28, p. 45-64, set./dez. 2017. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2335/1135>. Consultado el: 20 feb. 2020.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. *Os impasses da política urbana frente à garantia do direito à cidade no Brasil: o desafio dos governos locais na definição e fiscalização da função social da propriedade urbana e recuperação de áreas urbanas degradadas*. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 6, n. 14, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/761/397>. Consultado el: 25 feb. 2020.

ITÁLIA. Constituição da República Italiana. **Costituzione Italiana Edizione in Lingua Portoghese**. Senato della Repubblica. Edizione in Lingua Portoghese, Senato, 2018. 76 p. Disponível em: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf). Consultado el: 12 feb. 2020.

JOÃO XXIII. *Encíclica Mater et Magistra*. **Vatican**. [S. l.], [2016]. Disponível em: [http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html). Consultado el: 15 feb. 2020.



---

LEAL, Rogério Gesta. ***A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos.*** Santa Cruz do Sul: Livraria do Advogado, 1998.

LEONETTI, Carlos Araújo; PONTES, David Gomes. *A função social da propriedade imobiliária urbana e os limites ao legislador municipal.* **Revista Argumentum**, Marília/SP, v. 19, n. 2, p. 465-481, maio/ago. 2018.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus; DE MATTIA, Fábio Maria. ***Limitações urbanas ao direito de propriedade.*** São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2006.

MATTOS, Liana Portilho. ***A efetividade da Função Social da Propriedade Urbana à Luz do Estatuto da Cidade.*** Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2003.

MOTA, M.J.P; MOURA, E. A. da C; ANDRADE, E. S. ***Política Urbana Brasileira e Instrumentos de Intervenção na cidade.*** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MUMFORD, Lewis. ***A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas.*** Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NASSER, Salem Hikmat. *Desenvolvimento, Costume Internacional e Soft Law.* In: AMARAL JUNIOR, Alberto do (org.). ***Direito Internacional e Desenvolvimento.*** Barueri, SP: Manole, 2005. p. 201-218.

PAULA, Alexandre Sturion de (org.). ***Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal: Teorias e modelos de legislação.*** São Paulo: Lemos & Cruz Publicações Jurídicas, 2007.

PEREIRA, Eliécer Batista; LUCERO, James Iván Coral. La función social de la propiedad: la recepción de León Duguit em Colombia. **Criterio Jurídico Santiago de Cali**, v. 10, n. 1, 2010. p. 59-90.

PEREIRA, Luís Portella. ***A função social da propriedade urbana.*** Porto Alegre: Síntese, 2003.

PIPES, Richard. ***Propiedad y libertad. Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia.*** Madrid: Turner. Fondo de Cultura Económica, 1999.

RABELLO, Sonia. ***O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento.*** Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

\_\_\_\_\_. ***O tombamento.*** Disponible en: <http://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2012/06/O-Tombamento.pdf>. p.06. Consultado el: 04 mar. 2020.



---

REISEWITZ, Lúcia. **Direito Ambiental e Patrimônio Cultural – Direito à Preservação da Memória, Ação e Identidade do Povo Brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. **Comentários ao estatuto da cidade**. Campinas: Millenium, 2002.

ROSSIT, Liliana Allodi. *Das cidades fortificadas aos loteamentos fechados*. In: GARCIA, Maria (coord.). **A cidade e seu estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 55-90.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. *A garantia da propriedade no direito brasileiro*. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n. 06, jun., 2005.

ZUM. *The Reich Constitution of August 11th 1919 (Weimar Constitution)*. Disponível em: [https://www.zum.de/psm/weimar/weimar\\_vve.php#Fifth%20Chapter%20:%20The%20Economy](https://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php#Fifth%20Chapter%20:%20The%20Economy). Consultado el: 15 feb. 2020.

UNESCO. Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 17a: reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972. **WHC-UNESCO**, [S. l], nov., 1972. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>. Consultado el: 12 feb. 2020. **WHC. Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**. 2004. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133369\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133369_spa). Consultado el: 17 feb. 2020.

