

**CONTROLE DE ADERÊNCIA DA LEI 13.465/2017 FRENTE ÀS DECLARAÇÕES
HABITAT I, II e III: ANÁLISE SOCIOAMBIENTAL DA REURB-S NA COMUNIDADE
MANDELA EM CAMPO GRANDE/MS**

**COMPLIANCE CONTROL OF LAW 13.465/2017 IN THE FACE OF HABITAT I, II AND
III DECLARATIONS: SOCIOENVIRONMENTAL ANALYSIS OF REURB-S IN THE
MANDELA COMMUNITY IN CAMPO GRANDE/MS**

**CONTROL DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY 13.465/2017 ANTE LAS DECLARACIONES
DE HÁBITAT I, II Y III: ANÁLISIS SOCIOAMBIENTAL DE LAS REURB-S EN LA
COMUNIDAD DE MANDELA EN CAMPO GRANDE/MS**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n9-206>

Data de submissão: 22/08/2025

Data de publicação: 22/09/2025

Ana Érika Magalhães Gomes Martins Carvalho

Mestranda em Direito no PPGD

Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

E-mail: ana.erika@ufms.br

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-0461-3919>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2256052191882881>

Enliu Rodrigues Taveira

Mestrando em Direito no PPGD

Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

E-mail: enliu.r@ufms.br

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-1549-3039>

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/475099318280390>.

Gabriel Loureiro Melo Ijano

Mestrando em Direito no PPGD com bolsa pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
de Nível Superior (CAPES-BRASIL)

Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

E-mail: g_loureiro@ufms.br

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-3977-7964>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3114017706592282>

Antonio Conceição Paranhos Filho

Doutor em Geologia Ambiental com Pós-Doutorado no IGc

Instituição: Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: antonio.paranhos@ufms.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9838-5337>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8366463150019459>

RESUMO

Alcançar a felicidade está vinculado ao direito à moradia, garantido pela Constituição Federal via Emenda Constitucional 26 (Brasil, 2000). Este estudo indaga: em que medida a Lei 13.465 (Brasil, 2017), que regula a REURB S, adere às diretrizes das Agendas Habitat (I, II e III) quanto à moradia

digna e impactos socioambientais? E como a experiência da Comunidade Mandela, em Campo Grande/MS, revela, limita ou tensiona essa aderência? O objetivo geral é analisar o grau de alinhamento da Lei e da REURB S com essas agendas internacionais, considerando os impactos socioambientais verificados no estudo de caso. Os objetivos específicos são: identificar princípios das Agendas Habitat sobre moradia, sustentabilidade e participação comunitária; avaliar dispositivos da Lei em relação a padrões internacionais de cidades inclusivas; investigar avanços, limitações e contradições na regularização da Comunidade Mandela; e propor melhorias para fortalecer a conformidade das políticas públicas brasileiras com os referenciais internacionais de direitos humanos e sustentabilidade urbana. Conclui-se que pesar da REURB S promover dignidade, ainda é insuficiente para erradicar o déficit habitacional.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Dignidade Humana. Moradia Digna.

ABSTRACT

Achieving happiness is linked to the right to housing, guaranteed by the Federal Constitution via Constitutional Amendment 26 (Brasil, 2000). This study asks: to what extent does Law 13,465 (Brasil, 2017) which regulates REURB S, adhere to the guidelines of the Habitat Agendas (I, II and III) regarding decent housing and socio-environmental impacts? And how does the experience of the Mandela Community, in Campo Grande/MS, reveal, limit or strain this adherence? The general objective is to analyze the degree of alignment of the Law and REURB S with these international agendas, considering the socio-environmental impacts verified in the case study. The specific objectives are: to identify principles of the Habitat Agendas on housing, sustainability and community participation; evaluate provisions of the Law in relation to international standards for inclusive cities; investigate advances, limitations and contradictions in the regularization of the Mandela Community; and propose improvements to strengthen the compliance of Brazilian public policies with international references on human rights and urban sustainability. It is concluded that although REURB S promotes dignity, it is still insufficient to eradicate the housing deficit.

Keywords: Human Rights. Human Dignity. Decent Housing. Urban Law. Housing Deficit.

RESUMEN

Alcanzar la felicidad está vinculado al derecho a la vivienda, garantizado por la Constitución Federal mediante la Enmienda Constitucional 26 (Brasil, 2000). Este estudio se pregunta: ¿en qué medida la Ley 13.465 (Brasil, 2017), que regula el REURB S, se adhiere a los lineamientos de las Agendas Hábitat (I, II y III) en materia de vivienda digna e impactos socioambientales? ¿Y cómo la experiencia de la Comunidad Mandela, en Campo Grande/MS, revela, limita o tensa esta adhesión? El objetivo general es analizar el grado de alineación de la Ley y REURB S con estas agendas internacionales, considerando los impactos socioambientales verificados en el caso de estudio. Los objetivos específicos son: identificar principios de las Agendas de Hábitat sobre vivienda, sostenibilidad y participación comunitaria; evaluar las disposiciones de la Ley en relación con los estándares internacionales para ciudades inclusivas; investigar avances, limitaciones y contradicciones en la regularización de la Comunidad Mandela; y proponer mejoras para fortalecer el cumplimiento de las políticas públicas brasileñas con las referencias internacionales en materia de derechos humanos y sostenibilidad urbana. Se concluye que si bien REURB S promueve la dignidad, aún es insuficiente para erradicar el déficit habitacional.

Palabras clave: Derechos Humanos. Dignidad Humana. Vivienda Digna. Derecho Urbanístico. Déficit Habitacional.

1 INTRODUÇÃO

A promoção do direito à moradia digna, associada à sustentabilidade socioambiental, constitui eixo central dos debates urbanísticos e jurídicos no Brasil contemporâneo. Com a promulgação da Lei nº 13.465 (Brasil, 2017), a política de regularização fundiária urbana passou a ocupar posição estratégica nos esforços para corrigir desigualdades históricas, assegurar a função social da propriedade e incluir populações vulneráveis no acesso à cidadania plena. No entanto, insere-se nessa discussão o desafio de observar até que ponto tal legislação adere aos parâmetros, princípios e recomendações formulados internacionalmente pelas Conferências das Nações Unidas Habitat I em 1976 (ONU, 1976), II em 1996 (ONU, 1996) e III em 2016 (ONU, 2016), que situam o direito à moradia adequada, a participação social e a sustentabilidade ambiental no centro dos compromissos das cidades globais.

Ressalta-se que, ainda que o Brasil tenha participado efetivamente das conferências e internalizado diretrizes em políticas públicas, não há, do ponto de vista do direito internacional clássico, a vinculação obrigatória decorrente de tratado formal ratificado. As Agendas Habitat constituem exemplos de *soft law* ou *droit doux* sendo despidas de juridicidade que imponha deveres aos Estados (Mazzuoli, 2023, p. 151). Elas são orientações internacionalmente reconhecidas, como expresso na Nova Agenda Urbana de Quito (Habitat III), que incita os governos a “promover políticas habitacionais nacionais, subnacionais e locais que apoiem a concretização progressiva do direito à moradia adequada para todos como um componente do direito a um padrão de vida adequado” (ONU, 2016, p. 24).

Nesse cenário, formula-se a seguinte questão central: Em que medida a Lei nº 13.465 (Brasil, 2017), ao orientar a regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), adere aos princípios e diretrizes internacionais estabelecidos nas Agendas Habitat, especialmente quanto à efetivação do direito à moradia digna e aos impactos socioambientais? De que modo a experiência da Comunidade Mandela traduz, limita ou tensiona esse grau de aderência?

Diante desse dilema, o objetivo geral deste estudo é analisar o grau de aderência da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) e da política de REURB-S às recomendações e princípios estabelecidos pelas Agendas Habitat I, II e III, com ênfase nos impactos socioambientais identificados no estudo de caso da Comunidade Mandela, em Campo Grande/MS. Especificamente, busca-se identificar os principais princípios e recomendações das Agendas Habitat referentes ao direito à moradia, sustentabilidade ambiental e participação comunitária nas políticas urbanas; os dispositivos mais relevantes da Lei nº 13.465 (Brasil, 2017) sob a ótica do alinhamento com padrões internacionais voluntários de cidades sustentáveis e inclusivas; examinar os avanços, limitações e contradições

presentes no processo de regularização da Comunidade Mandela com a apresentações de proposições para o fortalecimento da aderência das políticas públicas brasileiras aos referenciais internacionais de direitos humanos e sustentabilidade urbana.

A pesquisa encontra seu fundamento teórico no campo dos direitos fundamentais, em especial a partir da perspectiva de sua eficácia e máxima promoção, conforme a abordagem de Sarlet, Marinoni, Mitidiero (2025, p. 619), para quem os direitos sociais, como o direito à moradia adequada, compõem núcleo essencial da dignidade humana e exigem proteção positiva e concreta do Estado. Tal compreensão dialoga com o entendimento de Bobbio (2004), que destaca a centralidade histórica da afirmação dos direitos sociais em sociedades democráticas.

Nesse sentido, a análise realiza-se sob a ótica do reconhecimento da moradia como direito fundamental previsto no art. 6º da Constituição Federal (Brasil, 2000), bem jurídico indisponível à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor da solidariedade, permitindo, portanto, avaliar em que medida o ordenamento brasileiro realiza, limita ou tensiona o dever de efetivação do direito à moradia, em consonância com as diretrizes internacionais de *soft law*, e de que maneira experiências empíricas, como a regularização da Comunidade Mandela, demonstram a eficácia e os desafios dessa proteção fundamental em contexto urbano e socioambiental.

2 METODOLOGIA

A metodologia adota a abordagem qualitativa dedutiva com pesquisa teórica, revisão documental, análise normativa e estudo do caso da Comunidade Mandela em Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul. O levantamento bibliográfico concentra-se em literatura acadêmica e documentos técnicos disponíveis em bases nacionais e internacionais sobre direito urbanístico, políticas públicas habitacionais, impactos socioambientais e o papel das diretrizes de *soft law* na governança urbana, abrangendo o período de 2020 a 2025.

No desenvolvimento, o capítulo 3 apresenta uma revisão do histórico das Conferências Habitat e sintetiza os conceitos-chave e recomendações internacionais relevantes à regulação fundiária, moradia e sustentabilidade com a análise crítica da Lei nº 13.465 (Brasil, 2017), com foco nos aspectos de maior relevância para o direito à moradia e para a efetividade da função social da propriedade, examina os pontos de aderência e afasta eventuais distanciamentos em relação às agendas internacionais. No capítulo 4 ocorre o detalhamento do caso da Comunidade Mandela: sua situação jurídica, o histórico da ocupação, os mecanismos utilizados para mediação dos conflitos, o reassentamento dos moradores e os efeitos observados na dignidade, coesão social e proteção ambiental. Por fim, o capítulo 5 apresenta as considerações finais, respondendo ao problema, avaliando

os limites e avanços da aderência entre o ordenamento brasileiro e as recomendações internacionais, além de formular sugestões para aprimoramento das políticas públicas de regularização fundiária sob a ótica socioambiental.

3 HISTÓRICO DAS CONFERÊNCIAS HABITAT E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DA LEI 13.465/2017

Milton Santos (2025, p. 66) ao discorrer sobre a Homem e a Natureza refletiu que: “hoje a sociedade humana tem como seu domínio a Terra; o planeta, todo ele, é o habitat da sociedade humana”. Em sua visão, a presença do homem é um fato, pois está presente em todo o planeta. Nesse contexto, as Conferências Habitat, organizadas pela Organização das Nações Unidas, representam marcos históricos na construção de uma agenda internacional, relacionando o avanço da urbanização, a moradia e a necessidade do desenvolvimento sustentável.

Por meio de três edições principais: Habitat I, realizada em Vancouver em 1976; Habitat II, realizada em Istambul em 1996; e Habitat III, realizada em Quito em 2016, consolidou-se um compromisso internacional em prol da moradia, justa, segura e indispensável para a qualidade de vida do ser humano. No entanto, é importante analisar sua aplicabilidade no Brasil, especialmente em relação à Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), que instituiu a Regularização Fundiária Urbana e, em especial, sobre a Reurbanização de Interesse Social (REURB-S).

3.1 MOTIVAÇÃO DAS CONFERÊNCIAS HABITAT E A URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Em primeiro lugar, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat I, realizada em Vancouver, Canadá, no ano de 1976, surgiu em um contexto de urbanização acelerada e de crescente desigualdade social, buscando inserir a questão da habitação no contexto dos direitos humanos (ONU, 1976). Os impactos das desigualdades sociais e os seus reflexos no direito à moradia, naquele momento histórico, ainda eram pouco analisados.

A reunião e suas discussões entre os países resultaram na Declaração de Vancouver, que fixou em seus princípios gerais a necessidade de ampliar a qualidade de vida da população, como “o mais importante objetivo de toda política de assentamento humano” (ONU, 1976). Observou-se que, tais políticas, necessitam assegurar a alimentação, abrigo, água potável, educação, emprego e saúde, sem discriminação de qualquer natureza.

Além disso, a declaração demonstrou o dever dos Estados e das Organizações Internacionais de tomar “ações urgentes” para preparar planos espaciais e políticas de desenvolvimento humano, no campo das indústrias, da agricultura, dos avanços sociais, ambientais e culturais. Consagrou que a

moradia adequada e o acesso a serviços públicos são direitos humanos básicos e, nesse sentido, as políticas habitacionais devem contemplar a redução das desigualdades sociais, raciais e de gênero (ONU, 1976). Ainda, foi estabelecido um Plano de Ação, para as medidas a serem adotadas pelos países.

Contudo, garantir tais políticas públicas e efetivar os direitos sociais não é tarefa fácil, ainda mais em países em desenvolvimento. No contexto brasileiro, Fernando Pedrão (1989, p. 19-20) explica que “o modo como as pessoas moram depende simultaneamente da qualidade física das habitações e das condições em que elas são socialmente utilizadas”. Nesse sentido, a habitação reflete a diferença entre os estamentos de classes sociais, da má distribuição de renda e nas formas de consumo coletivo que a população tem acesso.

Pedrão (1989, p.21) assevera que há uma interdependência entre os problemas de moradia e emprego nas grandes cidades brasileiras, em especial nas zonas industriais concentradas. Tal questão é resultado da oferta de emprego e da consequente necessidade de se deslocar ao local de trabalho, eis que a separação entre a moradia e o trabalho quase sempre obriga a população a se deslocar pelo centro das cidades e a realizar o maior número de viagens no transporte público (Pedrão, 1989). Nesse aspecto, observa-se a interrelação que possui o acesso à moradia digna com a disponibilidade de empregos e serviços básicos e, assim, a razão da reunião de pessoas nas periferias urbanas.

Milton Santos (1993, p. 95) afirma que “com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas”. Os problemas se revelam no acesso ao emprego, a habitação, lazer, água, esgoto, educação e saúde. Em uma lógica do capitalismo monopolista, ao passo em que certas áreas se tornam mais acessíveis e mais atrativas, também se tornam mais valorizadas. Ali se instalam as áreas privilegiadas, instalando-se, por conseguinte, as atividades mais dinâmicas. Por outro lado, essa especulação imobiliária e o déficit de moradias, conduzem a periferização da população mais pobre e, novamente, ao aumento do tamanho urbano (Santos, 1993, p. 96-97).

Após essa contextualização, retomando ao cenário global, no ano de 1996, vinte anos depois da primeira reunião, foram reafirmados os compromissos em prol da moradia, por meio da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul na Turquia, conhecida como Habitat II (ONU, 1996). Na ocasião, foi firmada a Declaração de Istambul sobre Assentamento Humanos e estabelecido um novo plano de ação global, para a moradia adequada. Dentre seus objetivos, destaca-se o abrigo adequado para todos, os assentamentos sustentáveis, capacitação e participação, igualdade de gênero, financiamentos das moradias e assentamentos, cooperação internacional e, por fim, o monitoramento e avaliação dos compromissos assumidos (ONU, 1996).

Cinco anos depois, no ano de 2001, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou uma Sessão Especial para a revisão e avaliação dos objetivos estabelecidos na Agenda Habitat, realizada em Nova York, nos Estados Unidos (ONU, 2001). Nessa oportunidade, as discussões analisaram, principalmente, as dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento para o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Houve destaque para a cooperação internacional, com o objetivo de fortalecer a qualidade e a consistência de seu apoio à erradicação da pobreza e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, inclusive com a destinação (voluntária) de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países desenvolvidos para projetos sociais de desenvolvimento. No mesmo ano, foi realizado o Fórum Urbano Mundial, com o intuito de abordar a urbanização acelerada e seu impacto nas comunidades, cidades, na economia e na política (ONU, 2001).

Em que pese as discussões terem analisado a realidade dos países em desenvolvimento, não houve um monitoramento efetivo para o cumprimento das metas. Como destaca Cohen (2016, p. 41), a falha do monitoramento dos compromissos da Habitat II ficou evidente quando as comissões regionais da ONU, na reunião preparatória para a Habitat III, em abril de 2015, afirmaram não terem tal responsabilidade, transferindo-a para os governos nacionais que, por sua vez, não haveriam de reconhecer suas falhas publicamente.

Posteriormente, no ano de 2016, houve nova Conferência da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada na cidade de Quito no Equador, isto é, pela primeira vez em um país do “Sul Global”, que ficou conhecida como Habitat III. Por meio dessa reunião foi firmada a Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Humanos para Todos, que reconheceu, mais uma vez, a necessidade de se estabelecer o direito à moradia justa e adequada, em face às desigualdades existentes (ONU, 2016, p. 2). Ressalta-se que os compromissos firmados na Habitat III e da Nova Agenda Urbana já estão no contexto da Agenda 2030 da ONU, relacionando-se, assim, aos objetivos de desenvolvimento sustentável.

Na Habitat III foram fixados princípios no sentido de erradicar a pobreza em todas as formas e dimensões, garantir a diversidade econômica e cultural, a integração do espaço urbano, garantir a educação, segurança alimentar e nutrição, saúde, bem-estar, com acesso à infraestrutura. Além disso, almeja-se assegurar economias urbanas sustentáveis e inclusivas, aumentando o acesso à emprego, reduzir a especulação fundiária, promover a segurança da posse de terra e o planejamento urbano. Ainda, diretrizes que se relacionam à sustentabilidade ambiental, com a ampliação da energia limpa, uso sustentável da terra, reduzir os riscos de desastres, proteger os ecossistemas e adaptar-se às mudanças climáticas (ONU, 2016, p. 5).

3.2 PRINCÍPIOS E COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO BRASIL

A Agenda Habitat, fruto das conferências e declarações analisadas, representa um conjunto de compromissos dos países em prol da moradia justa, segura e sustentável. Contudo, tais responsabilidades foram firmadas no contexto de uma “declaração” que possui efeitos jurídicos recomendatórios, conhecidos como *soft law*, e não vinculantes, como é o caso dos tratados (Piovesan, 2025, p. 244). Assim, apenas estabelecem parâmetros normativos, éticos e políticos, mas, sem uma implementação por parte dos Estados e do monitoramento adequado, não se traduzem em reais melhorias.

O Brasil é signatário das três declarações acima elencadas. Como explica Rezek (2025, p. 25), a assinatura no contexto das relações internacionais, é a firma que põe termo a uma negociação, fixando o consentimento acerca do compromisso; todavia, não há de imediato qualquer perspectiva de ratificação ou gesto confirmatório. No mesmo sentido, Mazzuoli (2011, p. 211) explica que a assinatura é “a expressão do consenso do Estado de estar juridicamente vinculado ao texto adotado até sua posterior confirmação pela ratificação, não conotando outra coisa que não o anúncio de futuro (e eventual) engajamento das partes”.

Sobre a ratificação, trata-se da “fase pela qual os atos internacionais assinados pelo governo se convertem em obrigatórios para o Estado, após a troca ou depósito dos seus instrumentos em Estado ou órgão que assuma a sua custódia” (Mazzuoli, 2011, p. 221). No mesmo sentido, Rezek (2025, p. 104) explica que a ratificação “é o ato unilateral com que a pessoa jurídica de direito internacional, signatária de um tratado, exprime definitivamente, no plano internacional, sua vontade de obrigar-se”.

Assim, o Brasil assumiu compromissos internacionais em relação à Agenda Habitat, contudo, não possuindo uma obrigação vinculante quanto ao cumprimento das metas ali estabelecidas. Não obstante, a previsão do artigo 5º, §2º da Constituição Federal dispõe que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988).

Todavia, com o advento do artigo 5º, §3º da Constituição, observa-se que as normas internacionais de direitos humanos somente serão recepcionadas como direito constitucional interno se o Decreto Legislativo que as referendarem for aprovado por três quintos dos votos dos membros em cada Casa do Congresso Nacional (Silva, 2005, p. 183). Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal na fixação da Sumula Vinculante 25, consolidou o entendimento de que os tratados não aprovados na lógica do artigo 5º, §3º da Constituição, quando tratarem de direitos humanos, ingressam no sistema

jurídico com *status supralegal*, assim, inferiores à Constituição, mas superiores a legislação ordinária. (Brasil, 2016, p. 1).

Retomando tais Declarações Habitat, além de serem consideradas normas de *soft law*, como visto, estão no campo do dever ser. Sobre o assunto, Herrera Flores (2008, p. 33) leciona que a lógica nunca afirma o que é, mas o que deve ser. A igualdade não é um direito dado, mas depende do acesso aos bens materiais para que seja alcançada e, para tanto, é necessária a construção dos direitos por meio das intervenções sociais e públicas.

Ainda assim, cumpre ressaltar que a moradia digna é expressamente apresentada como direito social nos termos do artigo 6º da Constituição Federal. Analisando o tema sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana, deve-se articular a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda Habitat, eis que tais diretrizes se coadunam com a lógica constitucional, os direitos fundamentais e os princípios gerais da ordem econômica (Brasil, 1988).

3.3 REGULARIZAÇÃO URBANA E A ANÁLISE DA CONVENCIONALIDADE DA LEI Nº 13.465/2017

No ano de 2017, a Lei Federal nº 13.467 (Brasil, 2017) alterou a disciplina da regularização fundiária urbana e rural no Brasil, alterando aproximadamente outras 20 legislações, dentre elas o Estatuto das Cidades e a Lei de Registros Públicos (Araújo; Lima, 2019, p. 9). A Lei Federal instituiu em seu artigo 9º “normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais” com o intuito de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes (Brasil, 2017).

Em linhas gerais, busca-se organizar as áreas de moradia que nasceram de forma irregular e, dessa forma, garantir que as pessoas que lá vivem possam ter acesso aos serviços públicos essenciais. No artigo 13 da lei (Brasil, 2017) foram estabelecidas duas modalidades: (i) a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S); e (ii) a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E).

Por um lado, a REURB-S é aplicada aos núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente pela população de baixa renda, enquanto a REURB-E é aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada para a REURB-S (Brasil, 2017). Nesse contexto, Araújo e Lima (2019, p. 11) asseveram que a regularização fundiária urbana se torna um instituto nacional e não uma escolha política de Estados e Municípios.

Nesse aspecto, são previstos no artigo 15 da Lei nº 13.467 (Brasil, 2017) diversos instrumentos para a regularização, dentre outras, a legitimação fundiária e de posse, a usucapião, desapropriação em favor dos possuidores ou por interesse social, transferência do direito de construir, a doação, a compra e venda. Como demonstram Araújo e Lima (2019, p. 11) merecem destaque “os mecanismos que possibilitam a transferência de posse, como a concessão de uso especial para fins de moradia”, o que “viabilizou a transferência da propriedade dos bens para o particular de modo simplificado, criando mecanismos para superar a barreira constitucional”.

No que tange à convencionalidade, faz-se necessário analisar a consonância das disposições da Lei nº 13.465 (Brasil, 2017) com os compromissos firmados nas Declarações Habitat. Em primeiro lugar, como visto, a Declaração de Vancouver (ONU, 1976) reconheceu (i) o abrigo adequado e o acesso a serviços públicos como direito humano básico (§ 8º) e assinalou que (ii) o uso e a posse da terra devem estar sujeitos ao controle público, inclusive com políticas de reforma agrária e voltadas à função social da propriedade (§ 13). Nesse contexto, a legislação avança no primeiro eixo, ao instituir a REURB (art. 9º), ao definir objetivos, tais como identificar os núcleos informais e promover a titulação (art. 10), criar as modalidades de REURB-S e REURB-E (art. 13, caput, I e II), e prever a isenção de custas e emolumentos para os registros, possibilitando a utilização dos instrumentos pelas famílias de baixa renda.

Por outro lado, a lei federal não incorporou uma política pública para a redução da valorização exacerbada e da especulação imobiliária no procedimento da REURB. Desse modo, o acréscimo de valor da área regularizada não retorna para benefícios da sociedade, como almejado pela Declaração de Vancouver. (ONU, 1976). Ademais, apesar da previsão de instrumentos como a legitimação fundiária (art. 23), que garantem a titulação no processo de acesso à moradia, não estabelece barreiras ou salvaguardas para a venda dos imóveis, o que pode transformar a habitação em um ativo financeiro, que poderá ser vendido (Brasil, 2017).

Em relação à Declaração de Istambul, no contexto da Habitat II (ONU, 1996), podem ser elencados três pontos para análise: (i) abrigo adequado para todos (§60) e (ii) assentamentos humanos sustentáveis (§101); e (iii) promover a participação da sociedade (§59). Nessa perspectiva, destaca-se simplificação de procedimentos, como por exemplo, a realização da certidão de regularização fundiária (CRF) e o registro diretamente no Cartório de Registro de Imóveis, conforme as previsões dos artigos 41 e 42 da Lei 13.465/2017 (Brasil, 2017). Além disso, a legislação previu que os ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados poderão permanecer em suas respectivas unidades imobiliárias, garantindo a moradia durante o procedimento (Brasil, 2017).

Por último, a Nova Agenda Urbana organizou três princípios: (i) “não deixar ninguém para trás” (§14a), economias urbanas inclusivas e prevenção da especulação imobiliária (§14b) e a sustentabilidade ambiental (§14c). No entanto, o foco principal da Lei nº 13.465/2017 é a incorporação dos núcleos urbanos informais ao território urbano (Brasil, 2017). Desse modo, não se articula com políticas públicas que visem garantir o acesso aos serviços públicos essenciais como água, esgoto, energia elétrica, transporte, educação, saúde; carências que persistem nas periferias urbanas. Assim, a REURB é um instrumento essencial para organização da política urbana, porém nota-se um distanciamento das diretrizes da moradia plena, justa, humana e sustentável, em conformidade com a Habitat III.

4 ESTUDO DE CASO: IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA FINS SOCIAIS (REURB-S) NA COMUNIDADE MANDELA (CAMPO GRANDE/MS)

É imperativo ao gestor público municipal, consoante determina a Emenda Constitucional 26 (Brasil, 2000) a obrigação de envidar esforços para regularizar as áreas irregulares ou clandestinas e garantir moradia a todos, uma vez que é seu dever evitar ou não estimular que se formem novos núcleos urbanos informais. Regularizar é um procedimento crucial para a concessão de dignidade humana e assegurar a justa e equitativa distribuição dos benefícios oriundos do processo de urbanização a fim de afastar as desigualdades sociais (Küster, 2024). Assim, o papel do gestor, a partir da implantação da REURB-S, é moralizar a cidade, deixando-a arquitetonicamente organizada para o bem-estar social.

Do mesmo modo que é dever do gestor organizar urbanisticamente a cidade, este deve legalizar os imóveis na sua área de abrangência. Assim, caso o município deixe de empregar a REURB-S, o seu administrador municipal poderá responder por ato de improbidade, conforme cita Küster (2024). A mencionada sanção é decorrente da Lei Federal, nº 8.429 (Brasil, 1992) que sanciona as práticas de gestores e servidores ímpuros.

Entretanto, antes de 2017 a legitimação fundiária apresentava maiores entraves burocráticos. Tal situação dificultava a regularização de imóveis, o que foi elidido após o advento da Lei Federal nº 13.465 (Brasil, 2017), pois facilitou a legalização das propriedades; a partir de então gestores municipais e tabeliões foram alçados ao patamar de protagonistas da REURB-S.

Desde 2018, identificamos que a cidade de Campo Grande (MS), após o advento da mencionada lei iniciou inúmeras regularizações, de forma a conceder maior dignidade humana aos moradores, tais como ocorreu no Loteamento HOMEX, que na tramitação da REURB-S recebeu infraestrutura que anteriormente não tinha, como água, rede de esgoto, iluminação e transporte público.

Não obstante, existem ainda muitos pleitos dos moradores, tais como Unidade Básica de Saúde mais próxima, bem como asfalto. Mesmos pleitos de outras áreas regularizadas com base na REURB-S, como o Loteamento “Novo dia” – a primeira regularização de assentamento indígena urbano por meio da REURB-S a conceder dignidade em moradia aos municípios (Martins Carvalho et, al., 2025).

Com relação à Comunidade Mandela, os moradores anteriormente ocupavam uma Área de Preservação Ambiental (APP) no córrego do Segredo, na cidade de Campo Grande (MS). No caso em estudo a EMHA (2024) organizou 6 reassentamentos pelo órgão de habitação da prefeitura a fim de contemplar todos os moradores irregulares, pois existiam anteriormente 188 barracos em lona à beira do córrego (EMHA, 2023), ocupando área de risco que a partir da atuação do poder municipal os assentados puderam ter melhor dignidade, pois foram realocados em áreas cedidas pelo município que não se encontravam em APP.

4.1 HISTÓRICO, SITUAÇÃO JURÍDICA DA ÁREA E EMPREGO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA PARA SOLUÇÃO DO CONFLITO POR MORADIA

A ocupação do Mandela era, inicialmente, um assentamento não consolidável no Bairro Coronel Antonino – parcelamento Gregório Correa, no chão batido, com ligações de energia clandestinas, moradias de madeira ou alvenaria precária, situada em uma área pública, às margens de um córrego. (EMHA, 2024).

O processo de desocupação e reassentamento dos moradores foi descrito de forma muito humana por Amaral (2024), juíza federal, em sua palestra realizada no XXII Congresso de Direitos Humanos ocorrido na cidade de Campo Grande (MS). Cita que em outubro de 2023 foi desenvolvido um projeto para atender a comunidade denominada “Mandela”, um assentamento em uma Área de Preservação Permanente no município de Campo Grande, que havia se instalado há aproximadamente 8 anos nas margens do Córrego Segredo.

Figura 01 - Comunidade do Mandela



Fonte: EMHA, 2024.

Entretanto, houve um incêndio com destruição de 185 dos 188 barracos que lá estavam instalados e por estar inserido em uma APP foi necessária a remoção de 300 habitações irregulares (EMHA, 2024). A partir de então se iniciou um ambiente conflituoso no assentamento. Dessa forma, para dissipar as dissensões foi desenvolvido um círculo restaurativo de paz, conforme autorizado na Resolução 225 (CNJ, 2016) mediado pela justiça federal e defensoria pública da união. O primeiro círculo foi realizado em 19/11/2023 na comunidade “Mandela” (Amaral, 2024). Os moradores decidiram participar dos círculos, momento em que foram convidados os órgãos municipais de habitação, Caixa Econômica Federal (CEF) e membros do Ministério Público.

Assim, com apoio na justiça restaurativa em que o principal instrumento é a escuta ativa com uso da Comunicação Não Violenta (CNV) e interação simbólica, sem terminologias eurocêntricas; apenas contações de histórias, as pessoas da comunidade vão falando de seus sentimentos e das suas necessidades. Essa técnica existe em várias culturas, como a judaica. A partir dos círculos, os moradores começaram a expor seus problemas e serem ouvidos pelos órgãos públicos (Amaral, 2024).

Nesses círculos ficou assegurado que seria instalado um alojamento provisório - em tendas - com banheiro improvisado de um bar, enquanto não era feita a desapropriação do terreno para construção das casas. Essas tendas receberam os moradores da Comunidade Mandela por 6 meses. Enquanto aguardavam o órgão municipal de habitação (EMHA) realizava o desmembramento dos terrenos e a construção das casas. O último círculo ocorreu no final do mês de setembro de 2024, quando as casas foram entregues aos moradores. Os moradores foram reassentados em várias outras regiões, conforme descrito na **Tabela 01**.

Tabela 01

Reassentamentos oriundos da Comunidade “Mandela”	
Local de destino	Quantidade de famílias reassentadas
Assentamento Parque Iguatemi	38 famílias reassentadas
Assentamento Parque Iguatemi 2	36 famílias reassentadas
Reassentamento José Tavares do Couto	6 famílias reassentadas
Reassentamento para Loteamento Mandela 3	38 famílias reassentadas
Reassentamento para Loteamento Oscar Salazar Moura da Cruz	Não informada
Reassentamento para Jardim Talismã	32 famílias reassentadas

Fonte: EMHA, 2024.

Mesmo com a obtenção de uma dignidade no critério moradia, que é um direito humano, muitos dos antigos vizinhos tiveram que se distanciar, como se verifica na **Tabela 01**, porém tal reassentamento só foi possível em virtude da conciliação realizada por meio do emprego dos círculos de conversação utilizando a CNV, autorizada pela justiça restaurativa, conforme autorização da Resolução 225 (CNJ, 2016).

4.3 EFEITOS SOBRE A POPULAÇÃO E O AMBIENTE URBANO: A DIGNIDADE PELA MORADIA

Além de moralizar a moradia na cidade, a regularização da Comunidade Mandela trouxe mais dignidade aos reassentados que foram transferidos de uma área de preservação permanente (APP), com infraestrutura precária, para loteamentos com habitações padronizadas, com água, energia, rede de esgoto, efetivando a dignidade humana e melhorando a situação pré-existente. Diante disso, mesmo sabendo que as casas podem ser vendidas após o pagamento das parcelas à prefeitura de Campo Grande (MS), tal ato estatal demonstra a busca de concessão de melhor condições de vida aos moradores.

Desta forma, o direito à moradia ultrapassa a simples necessidade de abrigo, destacando os conflitos sociais gerados pela ausência de moradia digna. Além disso, observa-se que a escassez de imóveis habitáveis persiste mesmo frente a uma ampla oferta de mercado, pois tais imóveis permanecem desocupados até serem incorporados ao atual modelo econômico (Figueiredo Júnior, 2024). Assim, para os despossuídos, muitas vezes, uma moradia digna é um alvo inalcançável.

Do mesmo modo, a moradia em imóvel próprio contribui para o sentimento de dignidade e de segurança. Quando a moradia está estabelecida sobre imóvel alheio, esse efeito é reduzido, favorecendo a dependência socioeconômica. Tal diferença implica consequências relevantes para a autonomia residencial e a proteção sociojurídica do indivíduo. Logo, a titularidade do imóvel é um fator central na garantia de dignidade, autonomia e segurança econômica (Vieira, 2025).

Por conseguinte, para se garantir dignidade pela moradia, faz-se necessário o empenho político e social, não apenas pontual, mas a longo prazo, com a concessão melhores condições de educação e saúde públicas, além de emprego e cidadania, por meio de subsídios governamentais, como já ocorrem

com os programas habitacionais, para que aqueles possam alcançar condições mínimas para a aquisição de moradia digna.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa avaliou o grau de aderência entre a Lei nº 13.465/2017 (REURB-S) e as diretrizes estabelecidas pelas Agendas Habitat I, II e III, com foco na efetivação do direito à moradia digna, como por ser um direito humano, além da sustentabilidade ambiental e participação da sociedade. Foi realizado estudo de caso da Comunidade “Mandela”, em Campo Grande/MS. As análises, tanto teóricas quanto empíricas, revelam uma tensão entre a normativa de regularização fundiária brasileira e o conjunto de compromissos internacionais caracterizados como *soft law*.

Como resultado do estudo, os objetivos foram parcialmente alcançados, uma vez que a REURB-S representa avanço relevante na inclusão de núcleos informais ao ordenamento urbano, ao facilitar instrumentos de titulação, legitimação fundiária e simplificação de procedimentos. Esses mecanismos promovem dignidade humana por meio da garantia de moradia estável e do acesso a serviços básicos, uma vez que na realidade de Campo Grande (MS) o órgão municipal de habitação após a implantação da REURB-S providencia o fornecimento de água potável, energia, esgoto, em alguns casos serviço de transporte, concedendo dignidade aos moradores.

Não obstante, a adesão da REURB-S aos fundamentos das Agendas Habitat III, II e I não é completa. Enquanto a legislação brasileira facilita a regularização moradia e a retirada dos moradores em estado de vulnerabilidade de áreas de risco, ela não comprehende de forma plena as políticas de contenção da valorização especulativa, garantia de acesso universal a serviços público suficientes, sequer participação social ampla, previstas nos debates do Habitat III (ONU, 2015).

A convencionalidade de tais diretrizes internacionais permanece dependente de *soft law* e de recepção na Carta Constitucional brasileira. Do mesmo modo, o Brasil não está juridicamente vinculado por tratados Habitat de forma direta e automática, o que dificulta a exigibilidade dessas normas na esfera interna, ainda que haja compatibilidade principiológica, em especial com a inserção do direito humano à moradia no art. 6º da Constituição Federal (Brasil, 2000) e com a dignidade humana.

O estudo de caso da Comunidade Mandela confirma ganhos significativos em termos de dignidade, segurança e infraestrutura após a regularização via REURB-S, inclusive com reassentamento assessorado e mediado pela justiça restaurativa ocorrido na justiça federal (subseção Campo Grande – MS). Todavia, é imperativa a aplicação de políticas públicas estruturais que

implementem não apenas a moradia, mas também serviços urbanos integrais (água, esgoto, transporte, saúde, educação) e mecanismos de prevenção à violência social e à especulação imobiliária.

Deste modo, é necessário vislumbrar que a moradia digna é direito social fundamental, cuja proteção requer o *faccere* do Estado e adesão de políticas públicas alinhadas a padrões internacionais de direitos humanos e sustentabilidade. A função social da propriedade, prevista na Constituição, dialoga com as diretrizes Habitat, ainda que o instrumento normativo interno varie em alcance e obrigatoriedade. Demonstra-se, também, a relevância da abordagem interseccional entre direitos humanos, urbanismo e meio ambiente, destacando que ganhos em moradia devem estar associados a melhoria de qualidade do meio ambiente, colaboração da comunidade e o emprego da cidadania para evitar novas formas de segregação espacial.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Raquel Domingues. Círculos de Paz na Comunidade do Mandela. 2024. Palestra no XXI Congresso de Direitos Humanos na UFMS. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=v50TCXXsICQ>. Acesso em: 16 out. 2024.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 225, de 5 de maio de 2016. Dispõe sobre normas de repercussão social dos magistrados e de responsabilização por conduta incompatível com as funções. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 6 mai. 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 23 jul. 2025

BRASIL. Supremo Federal de Justiça. Sumula Vinculante nº 25. Precedentes Representativos Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2009]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1268>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 15 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, 15 dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ECs/EC26.htm. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRASIL. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Define os crimes de responsabilidade por improbidade administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, n. 105, de 4 jun. 1992, p. 6-7. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a atuação do Estado no planejamento, licenciamento, contratação, regulação, fiscalização e gestão de obras públicas de grande vulto no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá providências correlatas. Diário Oficial da União: 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 02 ago. 2025.

COHEN, Michael A. From Habitat II to Pachamama: a growing agenda and diminishing expectations for Habitat III. *Environment & Urbanization*, v. 28, n. 1, p. 35-48, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/0956247815627367>.

EMHA. Produto 2.1 - Estudo com a Atualização das Necessidades Habitacionais: Consultoria para apoiar a Prefeitura de Campo Grande na atualização de Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PHABIS e sua Política Municipal de Habitação de Interesse Social –

POLHIS. Demacamp. Para Campo Grande (MS), 2023. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/emha/sec-artigos/revisao-phabis-polhis/>. Acesso em: 02 julho. 2025.

FIGUEIREDO JÚNIOR, Carlos Magno Alhakim. Ressignificando o direito à moradia digna: avaliação das escolhas políticas e a garantia de princípios fundamentais. Orientador: Cássius Guimarães Chai. 2024. 302 f. Tese (Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2024. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPE_6c29eda8f21c903ab5e3fa83dae0afcd/Details. Acesso em: 12 ago. 2025.

FLORES, Joaquín Herrera. La Reivención de los derechos humanos. Andalucía: Atrapasueños, p. 30-65, 2008.

KÜSTER, Percy José Cleve. Regularização Fundiária Urbana (REURB) – Do caos à Dignidade – Da Teoria à prática. YK Editora: São Paulo, 2024.

MARTINS CARVALHO, Ana Érika Magalhães Gomes; CORRÊA, Kássia de Souza; SOUZA, Alexandre da Silva; GONÇALVES, Ariadne Barbosa; AGUILERA URQUIZA Antonio Hilario; PARANHOS FILHO, Antonio Conceição. Ocupação indígena “novo dia” e a alteridade: garantias de dignidade dos povos originários. Aracê, v. 7, n. 8, 21p., 2025. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/7326>. Acessado em 14 ago. 2025.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direito internacional público. [recurso eletrônico]. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 1 recurso online (0 p.): il. ISBN 9786559645886.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direito internacional público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

ONU. Habitat I. REPORT OF HABITAT: United Nations Conference On Human Settlements Vancouver, 31 May -11 Jun 1976. Disponível em: https://docs-un.org.translate.goog/en/A/CONF.70/15?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc. Acesso em 18 ago. 2025.

ONU. Nova Agenda Urbana. [recurso eletrônico]. Quito: Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

ONU. United Nations Conference on Human Settlements: Habitat I. Vancouver, Canadá, 31 maio–11 jun. 1976. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/vancouver1976>. Acesso em: 20 ago. 2025.

ONU. United Nations Conference on Human Settlements: Habitat II. Istambul, Turquia, 3–14 jun. 1996. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/istanbul1996>. Acesso em: 20 ago. 2025.

PEDRÃO, Fernando. A economia da produção social de moradia. RUA, Salvador, v. 2, n. 2, p. 19-35, 1989.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo: SaraivaJur, 2025. p. 69-83.

REZEK, Francisco. Direito internacional público. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 74-111, 1993.

SANTOS, Milton. Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 75-102, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional [recurso eletrônico]. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jun, 2025. 1 recurso online (1472 p.): il. ISBN 9788553626885.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, p. 843-847, 2005.

VIEIRA, Renan Ribeiro. Políticas públicas voltadas ao direito fundamental à moradia. In: Anais do I Congresso Internacional de Ciências Jurídicas. São Paulo: Aracê, 2025.