



GT 01 – Direito Urbanístico: Teoria e Prática

## **DESJUDICIALIZAÇÃO E JUSTIÇA SOCIOTERRITORIAL: O ACESSO À TERRA URBANA POR MEIO DE INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E USUCAPIÃO**

Denise Cerqueira Lemos <sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O processo de formação das cidades brasileiras é marcado pela informalidade e pela exclusão de parcelas significativas da população do acesso à moradia legalizada. Somado a isso à lentidão do Judiciário e à ausência de políticas habitacionais universais, pode-se dizer que desjudicialização das disputas fundiárias urbanas emerge como alternativa para ampliar o acesso à justiça e à cidade. Instrumentos como a Regularização Fundiária Urbana (REURB), instituída pela Lei nº 13.465/2017<sup>2</sup>, e a Usucapião Extrajudicial, regulamentada pelo Provimento CNJ nº 65/2017<sup>3</sup>, deslocam parte da resolução desses conflitos para a esfera extrajudicial, com atuação dos cartórios e da administração pública, sendo a primeira vez na história do país, que questões relacionadas ao acesso à terra são tratadas de forma administrativa.

Este trabalho busca analisar em que medida tais mecanismos contribuem para a efetivação da justiça socioterritorial, com foco nos eixos propostos pelo Congresso: redistribuição, reparação e reconhecimento. A análise adota uma abordagem crítica e interseccional, considerando o gênero, raça e classe, como estruturantes das desigualdades urbanas e fundiárias.

### **2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS**

#### **2.1. Redistribuição da terra urbana**

---

<sup>1</sup> Mestranda em Planejamento e Gestão do Território, UFABC, [d.lemos@ufabc.edu.br](mailto:d.lemos@ufabc.edu.br)

<sup>2</sup> BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2025.

<sup>3</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos da usucapião extrajudicial. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: jun. 2025.



Os procedimentos extrajudiciais permitem a regularização de imóveis ocupados historicamente por populações marginalizadas, o que representa uma forma de redistribuição fundiária urbana. A REURB, por exemplo, tem sido adotada por diversos municípios para integrar assentamentos informais ao ordenamento territorial. Em São Paulo, na favela do Heliópolis que é uma das maiores do Estado, os moradores da gleba K, foram contemplados com a escritura definitiva de seus imóveis, cerca de 2.500 moradias.<sup>4</sup>

## 2.2. Reparação de desigualdades históricas

A desjudicialização também pode ser entendida como forma de reparação. Ao possibilitar que famílias historicamente excluídas do mercado formal de terras obtenham o reconhecimento de seu direito à moradia, ela contribui para corrigir injustiças estruturais. Segundo dados do IBGE (2022)<sup>5</sup>, as mulheres negras são maioria entre os responsáveis por domicílios em áreas informais urbanas. Contudo, enfrentam barreiras desproporcionais para acessar os procedimentos extrajudiciais, como custos cartorários e a exigência de documentação técnica. O olhar interseccional (CRENSHAW, 2002; COLLINS, 2016)<sup>67</sup> revela a necessidade de políticas afirmativas no desenho e implementação desses mecanismos.

## 2.3. Reconhecimento de sujeitos e territórios

O reconhecimento é um dos aspectos centrais da justiça socioterritorial. A formalização extrajudicial da propriedade confere identidade legal e cidadania a sujeitos antes invisibilizados pelo Estado. Iniciativas como a propriedade garantida, que é a regularização resultante das Leis Municipais 17.734 e 17.859, de 2022, que simplificaram e agilizaram os processos de regularização fundiária na cidade (COHAB, 2025)<sup>8</sup> evidenciam o potencial de tais instrumentos para garantir pertencimento e segurança jurídica. Ao reconhecer a função

<sup>4</sup> COHAB. Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. **REURB avança em Heliópolis**. Disponível em: <https://cohab.sp.gov.br/Noticia.aspx?Id=7120>. Acesso em: jun. 2025.

<sup>5</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022 – Resultados Preliminares**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: jun. 2025.

<sup>6</sup> CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. ONU, 2002.

<sup>7</sup> COLLINS, Patricia Hill. **Interseccionalidade como categoria analítica**. *Sociedade e Estado*, v. 31, n. 3, p. 785-810, 2016.

<sup>8</sup> COHAB. Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. **REURB avança em Heliópolis**. Disponível em: <https://cohab.sp.gov.br/Noticia.aspx?Id=7120>. Acesso em: jun. 2025.



social da posse e da moradia, esses procedimentos contribuem para valorizar trajetórias de resistência urbana.

#### 2.4. Limites e tensões

Apesar dos avanços, os instrumentos extrajudiciais ainda enfrentam desafios. A ausência de assistência técnica e jurídica gratuita, os custos cartorários e a complexidade documental excluem justamente os sujeitos que mais necessitam de acesso à regularização. Além disso, em alguns contextos, a REURB tem sido apropriada por empreendedores privados para legalizar loteamentos irregulares voltados à especulação, esvaziando seu caráter redistributivo (RODRIGUES; ALVES, 2021)<sup>9</sup>. É necessário, portanto, que esses instrumentos sejam integrados a uma política pública orientada à função social da propriedade, com controle social e participação popular.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desjudicialização das disputas fundiárias urbanas pode ser uma via potente de justiça socioterritorial, desde que estruturada para enfrentar as desigualdades históricas do acesso à terra e à moradia. Ao possibilitar redistribuição de bens, reparação de trajetórias violadas e reconhecimento de sujeitos e territórios, os instrumentos extrajudiciais assumem centralidade na agenda urbana contemporânea. Contudo, para que esse potencial se realize, é fundamental garantir condições materiais de acesso, controle social sobre os procedimentos e atuação articulada entre os órgãos públicos e a sociedade civil.

A justiça socioterritorial, nesse sentido, não se limita à formalização documental, mas exige o reconhecimento efetivo da diversidade das formas de morar, do valor social da terra urbana e do direito de todos à cidade.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2025.

---

<sup>9</sup> RODRIGUES, Mariana Celano; ALVES, Henrique Frota. **Desjudicialização e direito à moradia: potencialidades e limites da usucapião extrajudicial**. In: ALVES, Henrique Frota (org.). Direito à moradia e disputas fundiárias. São Paulo: Instituto Pólis, 2021.



BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos da usucapião extrajudicial. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: jun. 2025.

COHAB. Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. **REURB avança em Heliópolis**. Disponível em: <https://cohab.sp.gov.br/Noticia.aspx?Id=7120>. Acesso em: jun. 2025

COLLINS, Patricia Hill. **Interseccionalidade como categoria analítica. Sociedade e Estado**, v. 31, n. 3, p. 785-810, 2016.

CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. ONU, 2002.

FRASER, Nancy. **Reenquadrando a justiça: redefinições críticas de uma ideia crítica**. Lua Nova, n. 76, p. 15-52, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022 – Resultados Preliminares**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: jun. 2025.

RODRIGUES, Mariana Celano; ALVES, Henrique Frota. **Desjudicialização e direito à moradia: potencialidades e limites da usucapião extrajudicial**. In: ALVES, Henrique Frota (org.). **Direito à moradia e disputas fundiárias**. São Paulo: Instituto Pólis, 2021.