

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROF. JACY DE ASSIS**

LAÍS MEDEIROS CORDEIRO

**A USUCAPÍÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO
DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: GARANTINDO O ACESSO AO DIREITO
HUMANO E FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA**

UBERLÂNDIA

2026

LAÍS MEDEIROS CORDEIRO

**A USUCAPÍÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO
DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: GARANTINDO O ACESSO AO DIREITO
HUMANO E FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito Prof. Jacy de Assis da
Universidade Federal de Uberlândia, como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz César Machado de
Macedo

UBERLÂNDIA

2026

LAÍS MEDEIROS CORDEIRO

**A USUCAPÍÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO
DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: GARANTINDO O ACESSO AO DIREITO
HUMANO E FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito Prof. Jacy de Assis da
Universidade Federal de Uberlândia, como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Direito.

Uberlândia, 25 de fevereiro de 2026.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz César Machado de Macedo

Prof^ª. Dr^ª. Simone Silva Prudêncio

Aos meus pais, meu “ouro de mina”.

Ao meu irmão, meu “sol e dom”.

Ao Luiz Gustavo, meu “desejo e sina”.

*À criança que fui, que anda de mãos dadas
com a adulta que sou.*

AGRADECIMENTOS

A viagem não acaba nunca. Só os viajantes acabam. E mesmo estes podem prolongar-se em memória, em lembrança, em narrativa. Quando o visitante sentou na areia da praia e disse: 'Não há mais o que ver', sabia que não era assim. O fim de uma viagem é apenas o começo de outra. É preciso ver o que não foi visto, ver outra vez o que se viu já, ver na primavera o que se vira no verão, ver de dia o que se viu de noite, com o sol onde primeiramente a chuva caía, ver a seara verde, o fruto maduro, a pedra que mudou de lugar, a sombra que aqui não estava. É preciso voltar aos passos que foram dados, para repetir e para traçar caminhos novos ao lado deles. É preciso recomeçar a viagem. Sempre.

José Saramago, 1981

Este trabalho marca o fim de uma viagem. Uma que, para além de desgastar meus calçados de tanto caminhar, brilha meus olhos com a paisagem do sonho da criança que um dia fui. Chego aqui com os pés cansados, os olhos marejados e o coração em paz. Eis, aqui, meu último suspiro dentro da graduação.

Peço licença à Saramago para acrescentar que, ainda mais importante que o percurso da viagem, são os afetos que nos atravessam no caminho. Que presente é poder enxergar o mundo através dos olhos daqueles que nos amam e, mais ainda, vislumbrar a nós mesmos por meio desses. Como também sabiamente escreveu Saramago, “É necessário sair da ilha para ver a ilha, não nos vemos se não saímos de nós”. Justo, então, deixar marcado aqui nestas páginas os nomes daqueles que me tiraram de mim e, por isso, fizeram com que eu me enxergasse. Obrigada por me reerguerem ao longo da jornada.

Agradeço, primeiramente, à Universidade Federal de Uberlândia, que foi casa e morada. À Faculdade de Direito Prof. Jacy de Assis, lugar de sonhos e encontros. Ao meu querido Diretório Acadêmico XXII de Abril, meu oásis. Orgulho imenso ser filha de uma

instituição de tanto prestígio e, acima de tudo, pública, gratuita e de qualidade. Viva, enfim, a balbúrdia da universidade pública!

À minha mãe, Andréa, que, por me amar tanto, me deu coragem para ser quem verdadeiramente sou, sem tirar nem pôr. Por ter acreditado em mim desde que eu estava em seu ventre, acredito em mim mesma. Ao meu pai, Carlos, meu guia, meu maior exemplo e meu eterno professor dentro e fora da sala de aula. Sua voz sempre ecoará em mim nos dias difíceis: “Força, menina!”. Ao meu irmão, Felipe, por ser a maior prova da existência de Deus na minha vida. Sinônimo de amor e fé, sempre.

Às minhas avós, Elza e Santina, meus talismãs, que me herdaram a determinação e a independência. Aos meus avôs, João e Carlito, minhas estrelinhas, que tanto me ensinaram que a simplicidade é a chave de tudo. Aos meus padrinhos, Martha e Rogério, e à minha prima Camila, pelo acolhimento desde que nasci.

Ao Luiz Gustavo, meu maior fortúnio desta caminhada e a confirmação máxima de que o Universo não cruza tão somente caminhos, mas propósitos. Que felicidade o meu caminho ter cruzado o seu e o seu propósito ter encontrado o meu. Obrigada pelo apoio incondicional e, acima de tudo, pelos sonhos que temos juntos! Minha cara metade, minha alma gêmea, minha sorte na vida, meu amor.

À Amine Ghosn, minha irmã de alma, por não me deixar esquecer quem sou e por me mostrar que família não se faz só de sangue, se faz de coração. Ao Gustavo Sato, por enxugar tantas lágrimas minhas, afirmando que “enquanto você não parar, ainda é progresso”. À Ana Luiza Poli, minha amizade mais antiga e tão preciosa, por ser colo e consolo em todos os momentos. Ao João Pedro Dornelas e ao Arthur Dias, meus amigos queridos, por nunca deixarem que eu desanimasse da vida. À Máisa Maya, por ser presença e companheirismo em todas as ocasiões. À Maria Eduarda Maciel, pela caminhada compartilhada e pela partilha de tantas dores e alegrias nas várias fases das nossas vidas.

À Letícia Isaac, Laura Leôncio e Júlia Pallamin, minhas melhores amigas da faculdade, por terem sido meu porto seguro em dias de incerteza e minha celebração em cada conquista, deixando tudo sempre mais leve e especial. À Lara Teixeira, Pedro Couto, Luan Pissolati e Gabriela Teixeira, alguns dos meus primeiros amigos desta jornada, por terem dado cor e afeto ao início de um caminho que parecia tão desconhecido. À Ana Clara Reis, minha madrinha na faculdade, deixo meu carinho e eterno reconhecimento, pois sua presença iluminou minhas escolhas e fortaleceu meus passos; impossível falar da minha graduação sem citar o seu nome!

Ao Prof. Luiz César Machado, meu orientador, pelo cuidado constante, pela generosidade com que sempre me guiou e pela confiança depositada em mim. Sua dedicação e paixão pelo ensino ultrapassam as páginas deste trabalho, brilham meus olhos para a vida acadêmica!

Por fim, retorno aos escritos de Saramago. Volto aos passos que foram dados, para repeti-los e traçar novos caminhos ao lado deles. Afinal, este trabalho, para além de marcar o fim da melhor aventura que já vivi, simboliza o início de novos sonhos que hão de vir. "É preciso recomeçar a viagem. Sempre."

*A cidade escrita é, então, resultado da
leitura, construção do sujeito que a lê,
enquanto espaço físico e mito cultural,
pensando-a como condensação simbólica e
material e cenário de mudança, em busca
de significação. Escrever, portanto, a
cidade é também lê-la, mesmo que ela se
mostre ilegível à primeira vista; é
engendrar uma forma para essa realidade
sempre móvel. Mapear seus sentidos
múltiplos e suas múltiplas vozes e grafias é
uma operação poética que procura
apreender a escrita da cidade e a cidade
como escrita, num jogo aberto à
complexidade.*

Renato Cordeiro Gomes, 1999

RESUMO

O presente trabalho analisa a usucapião extrajudicial ou administrativa como instrumento de regularização fundiária e de efetivação do direito humano e fundamental à moradia adequada, no contexto do movimento de desjudicialização do sistema de justiça brasileiro. Parte-se da compreensão ampliada do acesso à justiça, entendida não apenas como acesso ao Poder Judiciário, mas como obtenção de tutela jurídica efetiva por meio de mecanismos institucionais adequados, céleres e socialmente eficientes.

Adota-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica, legislativa e documental, examinando-se a evolução histórica e normativa da usucapião extrajudicial, especialmente a partir do Código de Processo Civil de 2015 e de sua regulamentação pelo Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça. A análise também se apoia na teoria do acesso à justiça de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, bem como na literatura sobre desjudicialização e regularização fundiária urbana.

Os resultados indicam que a usucapião extrajudicial representa mecanismo eficiente de reconhecimento da aquisição originária da propriedade, ao transferir para o âmbito extrajudicial procedimentos tradicionalmente submetidos ao Poder Judiciário, sem prejuízo das garantias constitucionais do contraditório, da ampla publicidade e do controle jurisdicional. Verifica-se, ainda, que o instituto contribui para a redução da litigiosidade, para o fortalecimento da função social da propriedade e para a efetivação de políticas públicas de regularização fundiária, especialmente no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (REURB).

Conclui-se que a usucapião extrajudicial constitui importante instrumento de inclusão jurídica e social, ao possibilitar a titulação de posses consolidadas e promover maior segurança jurídica, contribuindo para a concretização do direito fundamental à moradia adequada e para a construção de um sistema de justiça mais acessível, eficiente e compatível com os princípios do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Usucapião extrajudicial; Regularização fundiária; Direito à moradia.

RESUMEN

El presente trabajo analiza la usucapión extrajudicial o administrativa como instrumento de regularización fundiaria y de efectivización del derecho humano y fundamental a la vivienda adecuada, en el contexto del movimiento de desjudicialización del sistema de justicia brasileño. Se parte de una comprensión ampliada del acceso a la justicia, entendida no solo como acceso al Poder Judicial, sino como la obtención de tutela jurídica efectiva mediante mecanismos institucionales adecuados, ágiles y socialmente eficientes.

Se adopta el método deductivo, con enfoque cualitativo, a partir de una investigación bibliográfica, legislativa y documental, examinando la evolución histórica y normativa de la usucapión extrajudicial, especialmente desde el Código de Proceso Civil de 2015 y su reglamentación por el Provimento n.º 65/2017 del Consejo Nacional de Justicia. El análisis también se apoya en la teoría del acceso a la justicia de Mauro Cappelletti y Bryant Garth, así como en la literatura sobre desjudicialización y regularización fundiaria urbana.

Los resultados indican que la usucapión extrajudicial constituye un mecanismo eficiente de reconocimiento de la adquisición originaria de la propiedad, al transferir al ámbito extrajudicial procedimientos tradicionalmente sometidos al Poder Judicial, sin perjuicio de las garantías constitucionales del contradictorio, de la amplia publicidad y del control jurisdiccional. Asimismo, se verifica que el instituto contribuye a la reducción de la litigiosidad, al fortalecimiento de la función social de la propiedad y a la efectivización de políticas públicas de regularización fundiaria, especialmente en el marco de la Regularización Fundiaria Urbana (REURB).

Se concluye que la usucapión extrajudicial constituye un importante instrumento de inclusión jurídica y social, al posibilitar la titulación de posesiones consolidadas y promover una mayor seguridad jurídica, contribuyendo a la concretización del derecho fundamental a la vivienda adecuada y a la construcción de un sistema de justicia más accesible, eficiente y compatible con los principios del Estado Democrático de Derecho.

Palabras clave: Usucapión extrajudicial; Regularización fundiaria; Derecho a la vivienda.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 DO ACESSO À JUSTIÇA AO MOVIMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO.....	16
2.1 MAURO CAPPELLETTI E A PESQUISA SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA.....	16
2.2 A EXPLOÇÃO DA LITIGIOSIDADE E A IMPRESCINDÍVEL DESJUDICIALIZAÇÃO.....	21
2.3 AS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE A DESJUDICIALIZAÇÃO.....	25
3 DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA.....	31
3.1 A GENEALOGIA DOS DEBATES LEGISLATIVOS E DOUTRINAIS DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA.....	31
3.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ORIGENS, CARACTERÍSTICAS E RELEVÂNCIA SOCIAL.....	36
3.3 A TITULAÇÃO DE POSSE COMO REQUISITO DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA.....	41
4. A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA DE EFETIVIDADE NO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA.....	46
4.1 CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E OBSTÁCULOS À GARANTIA DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA.....	46
4.2 FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA..	51
4.3 UM ROTEIRO PARA A JUSTIÇA URBANA: PROCEDIMENTO REGISTRAL E NOTARIAL DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA.....	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64

1 INTRODUÇÃO

A discussão acerca da moradia adequada ocupa posição central no debate jurídico contemporâneo, sobretudo em sociedades marcadas por profundas desigualdades socioespaciais, como a brasileira. A precariedade habitacional, a informalidade fundiária e a exclusão histórica de parcelas significativas da população do mercado formal de terras revelam que o direito à moradia, embora reconhecido normativamente, ainda enfrenta severos obstáculos à sua concretização. Nesse cenário, pensar instrumentos jurídicos capazes de promover inclusão fundiária e segurança jurídica não é apenas uma tarefa técnica, mas um compromisso com a efetividade dos direitos humanos e fundamentais.

No plano normativo, o direito à moradia encontra fundamento no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que o elenca como direito social, bem como em diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Todavia, a distância entre previsão normativa e realidade concreta evidencia que a simples positivação do direito não assegura sua fruição material, exigindo a adoção de políticas públicas e mecanismos jurídicos aptos a enfrentar a informalidade e a irregularidade dominial que marcam o espaço urbano brasileiro.

Nesse sentido, a irregularidade fundiária constitui fenômeno estrutural no Brasil, resultado de processos históricos de urbanização acelerada, ausência de planejamento urbano inclusivo e desigualdade no acesso à terra. Milhões de brasileiros ocupam imóveis sem titulação formal, vivendo sob constante insegurança jurídica, vulneráveis a despejos e impedidos de acessar crédito, serviços públicos plenos e políticas de desenvolvimento urbano. A regularização fundiária, nesse contexto, assume caráter estratégico para a promoção da dignidade da pessoa humana e para a concretização da função social da propriedade.

É nesse ambiente de complexidade social que se insere a usucapião como instituto tradicional de aquisição originária da propriedade. Historicamente vinculada ao reconhecimento judicial da consolidação da posse qualificada, a usucapião sempre representou instrumento de correção de distorções fundiárias e de valorização da função social da posse. Contudo, o modelo exclusivamente judicial mostrou-se, ao longo do tempo, insuficiente para responder à demanda massiva por regularização, diante da morosidade processual e da sobrecarga estrutural do Poder Judiciário.

A partir desse diagnóstico, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar mecanismos de desjudicialização, culminando na introdução da usucapião extrajudicial pelo Código de Processo Civil, especialmente por meio do artigo 1.071, que incluiu o artigo 216-A

na Lei de Registros Públicos. Posteriormente, o procedimento foi regulamentado pelo Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça, consolidando a via administrativa perante o registro de imóveis como alternativa à via judicial tradicional.

A relevância social do tema revela-se, portanto, sob dupla perspectiva. De um lado, enfrenta-se a crise de acesso substancial à justiça, em um sistema marcado por elevados índices de litigiosidade e morosidade. De outro, busca-se oferecer resposta concreta à exclusão fundiária, promovendo titulação célere, segura e eficiente a possuidores que já exercem, de fato, a função social da propriedade. A usucapião extrajudicial emerge, assim, como instrumento que dialoga simultaneamente com a agenda da desjudicialização e com a agenda da justiça urbana.

A problemática central que orienta este trabalho consiste em investigar em que medida a usucapião extrajudicial ou administrativa se configura como instrumento efetivo de regularização fundiária e de concretização do direito humano e fundamental à moradia adequada. Questiona-se se o deslocamento do procedimento para a esfera extrajudicial é capaz de ampliar o acesso à justiça em sentido substancial ou se representa apenas uma mudança formal de instância decisória.

Para enfrentar tal problemática, delimita-se o objeto da pesquisa à análise da usucapião extrajudicial no âmbito da regularização fundiária urbana, com especial atenção às suas bases normativas, ao procedimento registral e notarial e à sua articulação com políticas públicas de titulação, como a Regularização Fundiária Urbana (REURB). Não se pretende esgotar todas as modalidades de usucapião existentes, mas concentrar o exame na via administrativa como instrumento de inclusão jurídica.

A hipótese defendida sustenta que a usucapião extrajudicial constitui mecanismo eficiente e constitucionalmente legítimo de reconhecimento da aquisição originária da propriedade, apto a promover inclusão social e segurança jurídica, desde que observadas as garantias do contraditório, da publicidade e do controle jurisdicional. Parte-se da premissa de que a desjudicialização, longe de representar supressão de direitos, pode ampliar o acesso à justiça ao oferecer procedimentos mais céleres e adequados à natureza do conflito.

O marco teórico adotado fundamenta-se, inicialmente, na teoria do acesso à justiça desenvolvida por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, especialmente na concepção ampliada de acesso como obtenção de tutela efetiva e socialmente justa, e não mero ingresso formal no Judiciário. A partir dessa perspectiva, a desjudicialização é compreendida como parte da terceira “onda” renovatória do acesso à justiça, que busca reformar estruturas e procedimentos para torná-los mais eficientes e inclusivos.

Além disso, o trabalho dialoga com a doutrina da função social da propriedade e com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, que impõem a harmonização entre o direito de propriedade e os valores da dignidade humana, da justiça social e da redução das desigualdades. A cidade é compreendida como espaço de concretização de direitos, exigindo instrumentos jurídicos capazes de enfrentar a informalidade sem desconsiderar a complexidade das dinâmicas urbanas.

Nesse sentido, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com método dedutivo e técnica de pesquisa bibliográfica, legislativa e documental, examinando a evolução normativa da usucapião extrajudicial e sua inserção no movimento mais amplo de desjudicialização do sistema de justiça brasileiro. A análise normativa é articulada com dados institucionais e reflexões doutrinárias, a fim de avaliar a coerência e a efetividade do instituto.

O segundo capítulo do trabalho dedica-se ao exame da transição do paradigma tradicional de acesso ao Judiciário para o movimento de desjudicialização. Inicialmente, reconstrói-se a teoria do acesso à justiça a partir de Cappelletti e Garth, destacando-se as barreiras estruturais que limitam a efetividade dos direitos. Em seguida, analisa-se a explosão da litigiosidade no Brasil e a consequente necessidade de racionalização do sistema de justiça, culminando na apresentação das principais inovações legislativas que consolidaram a transferência de atribuições para a esfera extrajudicial.

Em seguida, o terceiro capítulo volta-se especificamente à usucapião extrajudicial ou administrativa. Primeiramente, aborda-se a genealogia dos debates legislativos e doutrinários que antecederam sua positivação, evidenciando resistências e avanços. Em seguida, examina-se a regularização fundiária quanto às suas origens, características e relevância social, destacando-se a titulação da posse como requisito fundamental para a consolidação da propriedade na via administrativa.

Por fim, o quarto capítulo analisa a usucapião extrajudicial como garantia de efetividade do direito humano e fundamental à moradia adequada. Discute-se o conceito e as dimensões da moradia adequada, os obstáculos à sua concretização e a relação entre função social da cidade e titulação dominial. Finalmente, apresenta-se um roteiro procedimental da usucapião extrajudicial, evidenciando como o procedimento registral e notarial pode contribuir para a promoção da justiça urbana.

Assim, ao articular desjudicialização, regularização fundiária e direito à moradia, este trabalho busca demonstrar que a usucapião extrajudicial não é mera inovação procedimental, mas instrumento de transformação social. Sua importância ultrapassa o campo técnico do

direito registral, inserindo-se no debate mais amplo sobre inclusão jurídica, democratização do acesso à terra e fortalecimento da cidadania.

A efetividade do direito à moradia depende não apenas de políticas habitacionais, mas também de mecanismos jurídicos que reconheçam e formalizem situações possessórias consolidadas. Ao conferir título a quem já exerce a função social da posse, a usucapião extrajudicial contribui para romper ciclos de informalidade e exclusão, promovendo estabilidade e integração urbana.

Tem-se, assim, que investigar a usucapião extrajudicial como instrumento de regularização fundiária é enfrentar, simultaneamente, o desafio da eficiência do sistema de justiça e o imperativo ético da justiça social. Ao propor uma leitura integrada entre acesso à justiça, desjudicialização e direito à moradia, este estudo pretende oferecer contribuição teórica e prática para a construção de um modelo de justiça mais acessível, eficiente e comprometido com a dignidade humana.

2 DO ACESSO À JUSTIÇA AO MOVIMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO

2.1 MAURO CAPPELLETTI E A PESQUISA SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA

A discussão contemporânea sobre o termo “acesso à justiça”, iniciada, especialmente, nas décadas de 60 e 70, adquire contornos decisivos a partir da obra de mesmo nome de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, resultado direto do Projeto de Florença, o qual se caracterizou por um amplo esforço colaborativo que reuniu pesquisadores de diferentes áreas das ciências sociais, tanto aplicadas quanto teóricas, com a finalidade de realizar uma coleta sistemática de dados sobre o funcionamento do sistema judicial nos países envolvidos. Embora a maior parte dos participantes fosse composta por nações de economia desenvolvida, houve também a inclusão de alguns países do chamado terceiro mundo, como o Chile, Colômbia, México e Uruguai, com destaque para a ausência do Brasil.

Nesse contexto, tem-se que o Projeto de Florença, cujo resumo tornou-se conhecido no Brasil pelo nome “Acesso à Justiça”, de Cappelletti e Garth, referenciou o chamado Movimento de Acesso à Justiça (*access-to-justice-movement*), em razão do grande impacto da pesquisa coordenada dos autores. A amplitude das conclusões apresentadas no relatório final do Projeto, aliada à repercussão internacional que a obra adquiriu após sua publicação oficial, levou diversos países a incorporarem suas premissas e a repensarem seus próprios sistemas de justiça. Assim, o Projeto de Florença não apenas sistematizou os principais obstáculos ao acesso efetivo à tutela jurisdicional, como também inaugurou um movimento global de reformas voltadas à democratização da justiça, destacando-se como um marco paradigmático no debate jurídico contemporâneo.

Cappelletti e Garth (1988, p. 03) introduzem a obra com a afirmação de que “Nenhum aspecto de nossos sistemas jurídicos modernos está imune à críticas” e questionam “como, a que preço e em benefício de quem estes sistemas de fato funcionam”. Com essas formulações iniciais, os autores delineiam o ponto de partida de sua investigação: a necessidade de examinar criticamente a estrutura, o funcionamento e a efetividade dos mecanismos de justiça, revelando que a simples existência de instituições jurídicas não garante, por si só, o acesso real e igualitário aos direitos.

A partir da introdução do relatório, os autores (1988, p. 03) estabelecem que a expressão “acesso à Justiça” possui definição notoriamente complexa, mas cumpre a função de indicar duas finalidades centrais do sistema jurídico. Em primeiro lugar, trata-se do conjunto de mecanismos por meio dos quais as pessoas podem pleitear seus direitos ou

solucionar conflitos perante o Estado. Em segundo lugar, exige-se que esse sistema produza resultados que sejam justos tanto para o indivíduo quanto para a coletividade.

Diante dessa perspectiva, os autores ressaltam que, embora seu foco inicial recaia sobre a efetiva possibilidade de ingresso no sistema jurídico, não se pode desconsiderar que tal dimensão está intrinsecamente ligada à necessidade de decisões socialmente justas. Dessa forma, é indiscutível que a justiça social almejada pelas sociedades contemporâneas pressupõe, necessariamente, um acesso real e eficaz aos instrumentos jurídicos.

Concomitantemente, Cappelletti e Garth (1988, p. 04) demonstram que o conceito de acesso à justiça sofreu grande transformação desde os Estados liberais dos séculos XVIII e XIX. Naquele período, prevalecia uma concepção individualista e formal, segundo a qual o Estado apenas garantia a possibilidade abstrata de propor ou contestar ações. A justiça era vista como um bem privado, acessível apenas a quem pudesse pagar, enquanto o Estado permanecia passivo diante das desigualdades materiais que impediam muitos indivíduos de acessar seus direitos.

Nesse contexto, com o crescimento e a complexidade das sociedades modernas, tornou-se evidente que o acesso meramente formal era insuficiente. Questões como pobreza, falta de informação, dificuldades práticas e assimetrias entre litigantes passaram a ser reconhecidas como barreiras reais. Isso levou ao desenvolvimento de uma teoria mais realista do processo, que passou a considerar fatores sociais, econômicos e psicológicos, colocando em xeque a visão dogmática que dominava a ciência processual.

Diante dessa perspectiva, o acesso à justiça passou a ser compreendido como o mais fundamental dos direitos, pois sem mecanismos efetivos para sua concretização, todos os demais direitos tornam-se simbólicos. Surge, então, a necessidade de ampliar a visão da processualística, incorporando métodos de outras áreas e reconhecendo que o verdadeiro problema do processo civil é permitir que cada indivíduo ou grupo obtenha, na prática, a tutela que o ordenamento promete em abstrato.

Partindo dessa premissa, os autores detalham as barreiras que comprometem o acesso efetivo à justiça, argumentando que a efetividade plena significaria uma completa “igualdade de armas” (1988, p. 06), algo difícil de alcançar em contextos marcados por desigualdades econômicas, organizacionais e informacionais. Custas judiciais, demora processual e complexidade procedimental figuram entre os primeiros obstáculos identificados, afetando principalmente quem possui poucos recursos.

Além disso, Cappelletti e Garth (1988, p. 07 - 09) analisam os obstáculos derivados das condições das partes, uma vez que muitos indivíduos não têm conhecimento de seus

direitos, carecem de recursos financeiros ou encontram-se em desvantagem estrutural quando enfrentam litigantes organizacionais, como grandes empresas ou o Estado. A diferença entre litigantes ocasionais e litigantes habituais ilustra de forma clara como a continuidade e a organização produzem vantagens sistemáticas para determinados atores.

Há, ainda, o destaque acerca das dificuldades específicas relacionadas aos interesses difusos, que não se enquadram facilmente na lógica tradicional do processo civil, e o alerta de que as barreiras não podem ser tratadas isoladamente, pois são interdependentes. Assim, compreender a complexidade estrutural do acesso à justiça é essencial para formular reformas realmente eficazes, uma vez que mudanças que favorecem um aspecto podem gerar novos problemas em outro.

Paralelamente, os autores apresentam as três “ondas” de reformas voltadas à superação das barreiras ao acesso à justiça. A primeira onda corresponde à expansão da assistência jurídica aos pobres, por meio de sistemas de *judicare*, advogados remunerados pelo Estado ou modelos combinados. Embora esses mecanismos tenham reduzido parcialmente os obstáculos econômicos, eles revelam limitações importantes, sobretudo porque a simples representação jurídica não resolve barreiras estruturais (1988, p. 13 - 14).

Já a segunda onda envolve a criação de mecanismos de representação dos interesses difusos, sempre negligenciados pela estrutura tradicional do processo. Surge, assim, a ação governamental em defesa de interesses públicos, o “procurador-geral privado” e o advogado particular do interesse público. Esses mecanismos ampliam a proteção de consumidores, ambientalistas e grupos sociais invisibilizados, mas também encontram limites em razão da complexidade e da insuficiência das ferramentas processuais tradicionais para tornar efetivos esses novos direitos (1988, p. 20).

A terceira onda, considerada pelos autores a mais abrangente, é o “novo enfoque do acesso à justiça” (1988, p. 25). Ela não descarta as ondas anteriores, mas as integra a uma perspectiva mais ampla que considera todos os elementos do sistema de resolução de conflitos: instituições, procedimentos, agentes e políticas públicas. Esse enfoque procura desenvolver soluções adaptadas à natureza do litígio e às necessidades dos indivíduos, incorporando inovações procedimentais, estruturais e organizacionais, com o objetivo de assegurar acesso real e igualitário.

Concomitantemente, a partir da explicitação acerca das três “ondas” de reformas voltadas à superação das barreiras ao acesso à justiça, os autores apresentam tendências mundiais decorrentes da adoção do novo enfoque do acesso à justiça. Em primeiro lugar, observa-se um movimento de reforma dos procedimentos judiciais tradicionais, buscando

torná-los mais ágeis, menos formais e mais acessíveis (1988, p. 29). Embora alternativas ao Judiciário recebam maior atenção, os autores lembram que muitos litígios continuarão a ser resolvidos nos tribunais, exigindo mudanças internas profundas.

A segunda tendência consiste na criação e fortalecimento de métodos alternativos de resolução de conflitos, como arbitragem, conciliação e mecanismos incentivados economicamente. Essas alternativas, quando bem estruturadas, reduzem custos, agilizam decisões e oferecem tratamento mais adequado para certos tipos de conflito.

Nessa perspectiva, Cappelletti e Garth (1988, p. 32) destacam a transformação dos serviços jurídicos, com o uso de paraprofissionais, assistência por convênios e outras formas não tradicionais de fornecimento de apoio legal. Além disso, identificam um movimento de simplificação do direito material e processual, visando facilitar a vida das pessoas comuns e reforçar a justiça social. Essas tendências revelam uma reorganização profunda do sistema jurídico, impulsionada pela busca de mecanismos mais eficazes de tutela.

O capítulo final da obra adverte que, apesar dos avanços e potencialidades das reformas, o enfoque do acesso à justiça enfrenta riscos e limitações. Em sociedades profundamente desiguais ou politicamente injustas, reformas institucionais isoladas podem ter impacto mínimo, pois o problema não é apenas jurídico, mas estrutural. Cappelletti e Garth (1988, p. 57) enfatizam que a justiça processual não substitui reformas sociais amplas e que, para muitos grupos, falar em acesso à justiça é irrelevante enquanto não houver condições mínimas de participação.

Outro perigo apontado é o transplante acrítico de instituições entre países. Experiências bem-sucedidas em determinado sistema podem falhar em outro devido a diferenças culturais, econômicas e políticas. A especialização excessiva de tribunais também pode gerar confusão, sobreposição de competências e até “litigância parasitária”, criando novos obstáculos em vez de eliminá-los (1988, p. 58).

Apesar desses riscos, os autores defendem que o enfoque do acesso à justiça é indispensável e deve ser implementado com prudência, criatividade e constante monitoramento. O objetivo não é produzir uma justiça “mais pobre” ou de baixa qualidade, mas tornar a justiça acessível a todos sem sacrificar garantias fundamentais. Se bem conduzidas, as reformas podem transformar o sistema jurídico, aproximando-o do ideal de igualdade efetiva perante a lei.

Diante dessa perspectiva, tem-se que a distinção entre acesso à justiça e acesso ao Judiciário constitui um ponto central para compreender a evolução teórica e prática inaugurada por Cappelletti e Garth. Enquanto o acesso ao Judiciário diz respeito apenas à

possibilidade de ingressar formalmente nos tribunais, o acesso à justiça envolve uma noção muito mais ampla, que abrange não apenas o ingresso, mas também a obtenção de resultados justos, tempestivos e socialmente adequados. Os autores demonstram que reduzir o acesso à justiça ao mero alcance das portas do Judiciário implica esvaziar a própria razão de existir do sistema jurídico, pois não basta permitir que as pessoas processem ou sejam processadas: é necessário garantir que a tutela jurisdicional seja efetivamente capaz de resolver conflitos de forma equitativa.

Sob esse entendimento, o acesso ao Judiciário pode ser compreendido como um componente formal do sistema, assentado na garantia constitucional de que todos podem provocar a atuação do Estado-juiz. Trata-se de um direito fundamental, mas que, isoladamente, não assegura condições materiais mínimas para que os indivíduos consigam superar as inúmeras barreiras econômicas, organizacionais, culturais e psicológicas identificadas pelo Projeto de Florença. Assim, ter o “direito de entrar em juízo” não significa, necessariamente, que o sujeito terá condições de compreender seus direitos, arcar com os custos do processo, enfrentar litigantes habituais ou suportar a morosidade judicial, fatores estes que revelam a insuficiência dessa concepção tradicional.

Por sua vez, o acesso à justiça, tal como formulado por Cappelletti e Garth, ultrapassa a dimensão formal e assume caráter substancial, voltado à concretização de direitos e à justiça social. Essa concepção envolve a superação das desigualdades de armas entre as partes, a oferta de assistência jurídica adequada, a criação de mecanismos de representação de interesses difusos, a redução dos custos processuais e a adoção de procedimentos capazes de atender às demandas reais da sociedade. Assim, o acesso à justiça não se limita à jurisdição estatal, mas abarca um conjunto de mecanismos institucionais, sejam judiciais e/ou extrajudiciais, que permitam a solução efetiva dos conflitos. Nessa visão, a própria estrutura da justiça deve se reorganizar para atender às necessidades dos indivíduos, e não o contrário.

Essa distinção também explica a emergência do movimento de desjudicialização, que não pretende esvaziar o Judiciário, mas reconhecer que ele não é, nem pode ser, o único canal de solução de controvérsias. Enquanto o acesso ao Judiciário enfatiza a via estatal formal, o acesso à justiça admite e estimula meios alternativos, como conciliação, mediação, arbitragem e mecanismos administrativos de resolução de conflitos, sempre que esses instrumentos se mostrarem mais eficientes, menos custosos e mais adequados à natureza do litígio.

Nesse sentido, ampliar o acesso à justiça significa fortalecer um ecossistema plural de tutela, que não se restrinja ao processo judicial tradicional. Por fim, compreender a diferença entre acesso à justiça e acesso ao Judiciário permite perceber por que Cappelletti e Garth

afirmam que o primeiro é o “mais básico dos direitos”. Se o Judiciário representa apenas uma “porta”, o acesso à justiça representa a “casa inteira”: a estrutura, os meios, os caminhos e os resultados.

2.2 A EXPLOÇÃO DA LITIGIOSIDADE E A IMPRESCINDÍVEL DESJUDICIALIZAÇÃO

A compreensão histórica da explosão da litigiosidade no Brasil exige a leitura simultânea de dois fenômenos: o crescimento contínuo do acesso ao Judiciário desde a Constituição de 1988 e a incapacidade estrutural de o sistema absorver, de modo eficiente, a demanda sempre crescente. O Relatório Justiça em Números 2025, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2025, p. 241 - 457), permite reconstruir essa trajetória por meio de séries históricas consolidadas desde 2009, evidenciando um padrão de aumento consistente do número de casos novos, do acervo pendente e da complexidade processual. Os dados demonstram que, embora o Poder Judiciário brasileiro tenha alcançado níveis notáveis de produtividade, o volume de litigiosidade supera largamente a capacidade institucional de resposta, provocando um descompasso que se torna o elemento central da crise de eficiência da justiça.

A primeira variável histórica relevante que pode ser percebida pelo relatório do CNJ é o comportamento dos processos pendentes ao longo da série de 2009 a 2024. Em 2024, o Poder Judiciário encerrou o ano com 80,6 milhões de processos pendentes, dos quais 62,9 milhões efetivamente em tramitação, após descontados os processos suspensos, sobrestados ou arquivados provisoriamente. Ainda que 2024 tenha registrado a maior redução do estoque da série histórica (menos 3,5 milhões de casos) o dado estrutural permanece: o Brasil segue sendo um dos países com maior acervo processual do mundo. O relatório evidencia que essa massa de litígios representa a culminância de uma tendência histórica de expansão iniciada no pós-1988 e intensificada nos anos 2000, quando se verificou um aumento progressivo das demandas relacionadas a direitos sociais, consumo, políticas públicas, execuções fiscais e criminalidade.

Outro dado significativo da evolução histórica da litigiosidade está na série de casos novos. Em 2024, ingressaram 39,4 milhões de novos processos, representando o maior número da série histórica, com aumento de 2,5 milhões em relação ao ano anterior, equivalente a 6,7% de crescimento. Embora parte desse aumento decorra de processos recursais e execuções, o número de ações originárias, isto é, aquelas ajuizadas pela primeira

vez, também permanece em patamar elevado: foram 17,6 milhões em 2024, valor praticamente equivalente ao recorde histórico de 2023, quando atingiu seu ponto máximo. Essa estabilização em patamar tão alto demonstra que a explosão da litigiosidade não é um evento circunstancial, mas um fenômeno permanente decorrente da forma como a sociedade brasileira internalizou o Judiciário como arena primária, e não subsidiária, de resolução de disputas.

No mesmo sentido, a análise da Justiça Estadual, que concentra 77,2% dos processos pendentes do país, revela o núcleo mais significativo dessa explosão. O acervo estadual alcançou 62,2 milhões de processos pendentes em 2024, número que, mesmo após a redução histórica daquele ano, permanece superior ao registrado há 10 anos. Em termos de casos novos, a Justiça Estadual recebeu 27,1 milhões de novos processos em 2024, o maior volume já observado, acompanhado de 31,3 milhões de processos baixados, também o maior da série. A simultaneidade de recordes, tanto no ingresso quanto na resolução, deixa claro que a crise não decorre de baixa produtividade judicial, mas do excesso de demanda.

A litigiosidade brasileira também se distingue pelas especificidades de determinados nichos. Na esfera das execuções fiscais, por exemplo, o relatório mostra que elas representam o maior fator de sobrecarga: historicamente, constituem mais de 30% do acervo nacional, com tempos de tramitação que podem ultrapassar cinco anos. Em 2024, a política nacional de eficiência das execuções fiscais do CNJ reduziu esse acervo em 4,9 milhões de processos, o que explica grande parte da queda histórica do estoque geral naquele ano. Ainda assim, a persistência de milhões de execuções de baixa eficácia demonstra que uma parcela significativa da litigiosidade está relacionada a mecanismos tradicionais de cobrança estatal que se revelam estruturalmente pouco funcionais.

Outro aspecto histórico essencial é a baixa efetividade da conciliação no Brasil. O relatório aponta que, em 2024, apenas 10,4% dos processos foram solucionados por conciliação, o menor índice da série histórica. Na fase executória, houve queda de 9% para 6,6% entre 2023 e 2024, o que indica que os mecanismos autocompositivos continuam sendo exceção e não regra no sistema brasileiro. Historicamente, isso revela que, ao contrário de outros sistemas jurídicos que privilegiam modelos de resolução consensual, a cultura processual brasileira permanece excessivamente dependente da adjudicação judicial, reforçando a pressão pelo julgamento de milhões de casos por ano.

Comparativamente ao cenário internacional, o relatório mostra que a demanda pelos serviços de justiça por 100 habitantes no Brasil é 4,18 vezes maior do que na União Europeia. Enquanto o Brasil apresenta 18,55 casos novos por 100 habitantes, a Europa registra apenas

4,44. Ainda mais expressiva é a diferença no volume de casos pendentes por 100 habitantes, que chega a ser 14,7 vezes maior no Brasil. Historicamente, tais números revelam que a explosão de litigiosidade brasileira não é fenômeno isolado, mas estrutural, sistêmico e comparativamente extremo. Mesmo com menos magistrados por habitante, o Brasil julga muito mais processos que países europeus, o que reforça que o problema principal não é a produtividade, mas o volume anômalo de litigância.

Esse panorama histórico permite identificar, principalmente, três vetores fundamentais que explicam a explosão da litigiosidade: i) a ampliação constitucional dos direitos e das vias de acesso ao Judiciário, especialmente após 1988; ii) a falta de incentivo para que os demais mecanismos institucionais (administrativos, regulatórios, negociais) absorvam conflitos antes que se transformem em processos judiciais; e iii) a formação de uma cultura judicializada, incentivada por políticas públicas, comportamentos privados e escolhas legislativas que, ao longo das últimas décadas, reforçaram a centralidade do Judiciário. O resultado é um sistema que, apesar de extremamente produtivo, encontra-se em permanente estado de sobrecarga.

Assim, a análise histórica da litigiosidade brasileira conduz, inevitavelmente, à conclusão de que a desjudicialização deixou de ser uma opção para tornar-se imperativo estruturante do sistema de justiça. Desjudicializar significa, portanto, deslocar a solução de conflitos e determinadas atribuições antes concentradas no Poder Judiciário para outras instâncias, como órgãos administrativos, serviços notariais ou métodos alternativos de resolução (mediação, conciliação, arbitragem etc). A ideia é tornar o procedimento mais ágil, eficiente, econômico e acessível, reduzindo a sobrecarga dos tribunais e incentivando soluções consensuais.

Nessa perspectiva, a trajetória das últimas décadas demonstra que o modelo tradicional, centrado na adjudicação estatal como mecanismo predominante de resolução de conflitos, tornou-se incapaz de responder à complexidade e ao volume das demandas contemporâneas. O Relatório Justiça em Números 2025, ao evidenciar simultaneamente recordes de produtividade e recordes de litigiosidade, confirma que não há solução sustentável dentro dos limites da lógica judicial clássica.

A primeira razão que torna a desjudicialização imprescindível é a constatação empírica de que nenhum aumento de produtividade será suficiente para compensar o crescimento contínuo dos casos novos. Em 2024, o Judiciário baixou 44,8 milhões de processos, o maior número da série histórica, evidenciando um esforço institucional extraordinário. Ainda assim, o ingresso de 39,4 milhões de novos casos impõe um fluxo constante que impede a estabilização do acervo em níveis sustentáveis. A produtividade já

beira o limite estrutural possível: não há espaço para aumento indefinido do número de magistrados, servidores ou orçamento. A solução, portanto, não pode ser expandir o aparelho judicial, mas reduzir o volume de litígios que chegam a ele.

A segunda razão decorre da natureza dos conflitos que compõem grande parte do acervo. Como visto, milhões de processos são execuções fiscais de baixíssima efetividade, que permaneceram anos congestionando o sistema até que a política nacional recente. Essa experiência demonstra que a judicialização massiva de demandas repetitivas, burocráticas e de cobrança estatal é uma distorção que precisa ser corrigida por uma política permanente de transferência de competências para vias administrativas, arbitrais ou negociais. O caminho mais racional é deslocar do Judiciário tudo aquilo que pode ser resolvido de modo padronizado, automatizado ou consensual.

O terceiro elemento que evidencia a necessidade de desjudicialização é o baixíssimo índice de conciliação. A incapacidade histórica de ampliar métodos autocompositivos — apenas 10,4% de processos solucionados dessa forma em 2024, o menor índice registrado — mostra que a cultura litigiosa brasileira se reproduz dentro do próprio sistema e que, sem intervenção estrutural, não se modificará espontaneamente. A desjudicialização, portanto, não significa apenas retirar processos do Judiciário, mas construir, em paralelo, uma verdadeira política nacional de resolução adequada de conflitos, com transferência de competências para vias administrativas, incentivo à negociação, mediação, plataformas digitais de autocomposição e mecanismos preventivos.

Além disso, os dados comparativos internacionais revelam que a litigiosidade brasileira está muito além de qualquer padrão observado em democracias consolidadas. O fato de o Brasil apresentar demanda judicial mais de quatro vezes superior à europeia, com casos pendentes quase quinze vezes maiores, demonstra que o país litiga não porque possui maior complexidade social, mas porque a estrutura institucional incentiva, direta ou indiretamente, a transformação de conflitos em processos judiciais. Tal cenário reforça a conclusão de que a desjudicialização não é apenas desejável, mas necessária para aproximar o sistema brasileiro de padrões de racionalidade e eficiência encontrados internacionalmente.

A desjudicialização, entretanto, não pode ser compreendida como retirada de direitos ou como obstáculo ao acesso à justiça. Ao contrário, trata-se de ampliá-lo, garantindo que o Judiciário seja reservado aos conflitos que realmente exigem intervenção adjudicatória, ao passo que demandas repetitivas, de baixa complexidade ou essencialmente negociais sejam canalizadas para instâncias mais rápidas, eficazes e especializadas. A experiência brasileira

demonstra que a expansão ilimitada da via judicial prejudica justamente os mais vulneráveis, que enfrentam filas, morosidade e burocracia para obter respostas do Estado.

Portanto, a conclusão inevitável é que a reconfiguração do sistema de justiça passa, necessariamente, pela redução do fluxo de judicialização. Isso exige a consolidação de mecanismos administrativos de resolução de conflitos, o fortalecimento de plataformas digitais de autocomposição, a revisão da legislação que estimula litígios massificados, o aprimoramento das políticas de consenso e a redefinição de competências judiciais para que o Judiciário concentre sua energia decisória em conflitos que realmente necessitam de sua intervenção.

Logo, a explosão da litigiosidade evidenciada pelo Justiça em Números 2025 demonstra que manter o modelo atual significaria perpetuar um sistema cronicamente congestionado. A desjudicialização, assim, é não apenas recomendável, mas imprescindível para que o direito de acesso à justiça, no seu sentido mais substancial, seja efetivamente garantido.

2.3 AS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE A DESJUDICIALIZAÇÃO

Diante da percepção de que o Brasil sofre com a explosão da litigiosidade, vem-se, aos poucos, trabalhando por meio de novas legislações o processo de desjudicialização no país. É um movimento que começou a ser implementado de maneira mais ordenada a partir da década de 1990 e que se intensificou nos anos 2000. Assim, referido processo não surgiu de forma abrupta, ao contrário, se desenvolve, ainda hoje, de modo paulatino, consolidando-se por meio de diplomas legais que, ao longo das últimas décadas, transferem para agentes extrajudiciais a condução de procedimentos antes monopolizados pelo Poder Judiciário.

Esse movimento legislativo articula-se com a necessidade de racionalizar o sistema de justiça, reduzir o acúmulo processual e ampliar a eficiência na prestação dos serviços jurídicos. A Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 236, conferiu a base institucional para a atuação de notários e registradores como agentes dotados de fé pública e, portanto, legitimados para recepcionar atribuições públicas delegadas. A partir desse marco, inaugurou-se um ciclo de inovações legislativas que buscou transferir atividades de natureza não contenciosa para o âmbito extrajudicial, fortalecendo a segurança jurídica e preservando, simultaneamente, o controle jurisdicional por meio da fiscalização permanente do Poder Judiciário.

Concomitantemente, tem-se a Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida também como “Reforma do Judiciário”, como um marco fundamental no avanço da desjudicialização no Brasil. Ainda que não abordasse de forma direta a transferência de atribuições do Poder Judiciário para outras instituições, essa emenda constitucional criou os fundamentos normativos e conceituais que deram suporte e estímulo a esse processo, especialmente no que tange à inclusão do inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal, o qual dispõe que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Assim, este dispositivo, ao reconhecer a razoável duração do processo como um direito fundamental, estabelece um dever constitucional de implementar mecanismos que acelerem a tramitação processual, oferecendo o respaldo jurídico necessário para o desenvolvimento de medidas de desjudicialização.

Dentre as inovações legislativas brasileiras da desjudicialização, pode-se citar a Lei nº 8.935/1994, conhecida como Lei dos Cartórios, a qual representa o marco fundacional da estrutura normativa da desjudicialização no Brasil. Regulamentando o artigo 236 da Constituição, ela estabeleceu a natureza e as atribuições dos serviços notariais e de registro, criando um verdadeiro arcabouço jurídico para o exercício de atividades de cunho público por agentes privados dotados de fé pública.

O artigo 6º da referida lei explicita as competências dos notários, cuja função primordial é formalizar juridicamente a vontade das partes, instrumentalizando atos e negócios jurídicos com presunção de autenticidade e segurança. O artigo 7º, por sua vez, descreve as atribuições dos tabeliães de notas, responsáveis também pela segurança jurídica por meio da publicidade, autenticidade, eficácia e conservação de atos e fatos jurídicos.

Ao delimitar tais competências, a Lei nº 8.935/94 não apenas organizou institucionalmente as serventias extrajudiciais, mas também criou as condições estruturais para que, anos mais tarde, legisladores pudessem transferir a estes agentes atividades antes exclusivamente judiciais. O papel desempenhado por notários e registradores, com fé pública, responsabilidade civil objetiva e fiscalização judicial, consolidou a legitimidade da desjudicialização praticada dentro dos limites constitucionais.

Logo após esse marco institucional, surge um dos primeiros exemplos concretos de procedimento desjudicializado: a Lei nº 8.560/1992, que regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento. Referida lei prevê a possibilidade de que o reconhecimento de filiação possa ser realizado em Cartório de Registro Civil, desde que haja o consentimento de todas as partes envolvidas. Tal legislação foi ampliada por normas administrativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como o Provimento no 16/2012,

segundo o qual é permitido que o pai ou a mãe biológico reconheça espontaneamente a filiação perante o registrador civil, mediante requerimento formal e apresentação dos documentos exigidos.

Embora anterior à Lei dos Cartórios, a Lei nº 8.560/1992 foi posteriormente incorporada ao movimento mais amplo de desjudicialização por introduzir a possibilidade de reconhecimento extrajudicial da paternidade. Trata-se de importante avanço, pois desloca do Judiciário uma atividade de natureza consensual e amplamente documental, concentrando-a no registro civil, que possui fé pública e estrutura própria para a verificação das condições legais. Assim, a lei representa um dos pioneiros instrumentos de desjudicialização, ainda que inicialmente pouco compreendido em tal perspectiva.

Outro diploma normativo de grande impacto na trajetória da desjudicialização foi a Lei nº 9.514/1997, que instituiu o sistema da alienação fiduciária de bens imóveis e permitiu a execução extrajudicial da garantia. Os artigos 26 e 27 da lei estabelecem um procedimento extrajudicial de execução do contrato em caso de inadimplemento, profundamente inovador à época. Em lugar de submeter o credor ao ritmo moroso da execução judicial, o legislador transferiu ao Registro de Imóveis a condução de atos como a intimação do devedor para purgação da mora, a consolidação da propriedade e a subsequente alienação do bem. O oficial registrador, investido de fé pública e responsabilidade legal, passa a promover a intimação do fiduciante, averbar os atos pertinentes e, em caso de persistência do inadimplemento, consolidar a propriedade em nome do credor fiduciário.

Assim, ao permitir que a execução se desenvolva predominantemente na via administrativa, referida lei inaugurou uma das mais emblemáticas manifestações da desjudicialização, preservando, todavia, garantias fundamentais, como o direito à ampla defesa, a possibilidade de purgação da mora e o controle judicial posterior, caso requerido. A experiência consolidada da alienação fiduciária extrajudicial tornou-se, nas décadas seguintes, um exemplo paradigmático de eficiência sem perda de segurança jurídica.

Também merece destaque a Lei nº 10.931/2004, responsável por introduzir profundas modificações no regime registral imobiliário, especialmente ao alterar os artigos 212 e 213 da Lei nº 6.015/1973, passando a admitir a retificação administrativa do registro imobiliário. O patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias, instituído pelo mesmo diploma, assegurou maior proteção aos adquirentes e mitigou os riscos do setor da construção civil.

No campo da desjudicialização, a principal inovação consistiu em permitir que inexatidões, omissões ou erros no registro pudessem ser corrigidos diretamente perante o oficial de registro, desde que observados os requisitos legais e assegurada a manifestação dos

confrontantes e demais interessados. Tal mecanismo reduziu significativamente a necessidade de intervenção judicial em hipóteses sem controvérsia, fortalecendo o papel dos registradores na análise documental, na verificação de conformidades e na prevenção de litígios imobiliários.

O processo intensificou-se com a promulgação da Lei nº 11.441/2007, considerada um divisor de águas na desjudicialização brasileira. Ao permitir que inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais fossem realizados por escritura pública, desde que inexistentes interesses de incapazes, a lei retirou do Judiciário uma expressiva quantidade de procedimentos de natureza essencialmente homologatória, que consumiam tempo e recursos sem envolver litígios reais. Os notários passaram a atuar como agentes de formalização qualificada da autonomia da vontade, realizando rigorosa análise documental, verificando a capacidade das partes e a inexistência de conflito.

Assim, a segurança jurídica é reforçada pela fé pública notarial e pela possibilidade de controle judicial posterior, caso alguma das partes venha a questionar o ato. A experiência acumulada demonstra o êxito da medida, com a celebração de elevado número de atos em cartório e baixo índice de judicialização subsequente. Assim, a lei materializa de forma exemplar a função preventiva do notariado e evidencia que a desjudicialização, quando implementada dentro dos parâmetros constitucionais, promove eficiência sem precarizar garantias.

Ademais, o Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) consolidou e aprofundou a desjudicialização ao incluir expressamente, no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, a usucapião extrajudicial. Assim, reforçou e institucionalizou mecanismos alternativos de solução de conflitos, valorizando meios como conciliação e mediação. O CPC/2015 representa um marco teórico e prático da desjudicialização ao reconhecer que o Judiciário não deve monopolizar processos de natureza não contenciosa e que outras instâncias, especialmente as extrajudiciais, estão aptas a conduzir procedimentos com segurança e eficiência.

Tem-se que o legislador incorporou a lógica da cooperação e da primazia da solução consensual, conferindo à via notarial e registral um papel central na efetivação de direitos. A inclusão da usucapião extrajudicial, principalmente, simboliza o ápice do movimento ao transferir formalmente para o registrador de imóveis a instrução e análise de processo antes estritamente judicial.

No mesmo ano, a Lei nº 13.140/2015 instituiu o marco legal da mediação, fortalecendo a autocomposição como instrumento democrático e eficiente de resolução de

conflitos. Ao regulamentar a mediação tanto entre particulares quanto no âmbito da Administração Pública, a lei ampliou o espaço da resolução extrajudicial de litígios, permitindo que disputas de baixa ou média complexidade fossem solucionadas sem judicialização. A neutralidade do mediador, a autonomia das partes e a voluntariedade do procedimento reforçam uma cultura jurídica menos litigiosa e mais voltada ao consenso.

Embora não se trate de delegação de funções públicas, a lei insere-se no movimento de desjudicialização ao retirar do Judiciário a função de decidir conflitos que podem ser resolvidos consensualmente, fortalecendo a segurança jurídica preventiva, ainda que sem atuação de agentes dotados de fé pública. O marco normativo consolida a mediação como política pública, integrando-a à estrutura administrativa e estimulando sua aplicabilidade em órgãos governamentais e entidades privadas.

Outro diploma relevante para a desjudicialização é a Lei nº 13.465/2017, que reorganizou profundamente o regime jurídico da regularização fundiária rural e urbana ao estabelecer procedimentos administrativos destinados à titulação de propriedades. A lei sistematiza a Regularização Fundiária Urbana (REURB) e introduz mecanismos que conferem aos municípios e aos cartórios de registro de imóveis papel fundamental na análise, processamento e consolidação da regularização dominial.

Trata-se de significativa transferência de competências do Judiciário para o Executivo e para o registro imobiliário, especialmente em situações de informalidade urbana, ocupações consolidadas e áreas com relevantes questões sociais. Os oficiais de registro, dotados de fé pública, atuam na verificação da regularidade dos atos praticados pelas prefeituras, conferindo juridicidade e autenticidade aos títulos emitidos. Com isso, viabiliza-se a titulação em massa e a transformação de ocupações informais em unidades jurídicas aptas a circular economicamente, fortalecendo a função social da propriedade e reduzindo drasticamente o volume de ações de usucapião e retificação perante o Judiciário.

Por fim, a Lei nº 14.711/2023, conhecida como Marco Legal das Garantias, apresenta inovação de caráter relevante e controvertido ao promover profundas alterações no regime jurídico das garantias reais, especialmente no âmbito da alienação fiduciária. Entre as principais novidades, destaca-se a instituição da busca e apreensão extrajudicial de bens móveis, mediante alterações introduzidas no Decreto-Lei nº 911/1969, com a inclusão dos arts. 8º-B a 8º-E.

O novo modelo autoriza a condução do procedimento não apenas pelas serventias extrajudiciais de Registro de Títulos e Documentos, mas também, nos termos do art. 8º-E, por entidades privadas especializadas, desde que observados os requisitos legais, a

regulamentação específica e a fiscalização estatal. Ao ampliar os mecanismos extrajudiciais de execução das garantias, a lei reforça a tendência contemporânea de desjudicialização da execução de créditos, buscando maior celeridade, redução de custos e eficiência na recuperação creditícia, ao mesmo tempo em que suscita debates relevantes quanto aos limites constitucionais da delegação de atos tradicionalmente submetidos à tutela jurisdicional.

Dentre as inovações legislativas recentes, a usucapião extrajudicial destaca-se como uma das mais sofisticadas e emblemáticas expressões contemporâneas da desjudicialização brasileira. Introduzida pelo art. 216-A da Lei de Registros Públicos, a partir do CPC/2015, promoveu profunda alteração na forma de reconhecimento do direito de propriedade fundado na posse prolongada, ao deslocar do Poder Judiciário para o Registro de Imóveis a condução de um procedimento historicamente complexo e moroso. O registrador passa a ser responsável pela instrução, qualificação e eventual deferimento do pedido, atuando como agente imparcial, dotado de fé pública e submetido à fiscalização do Poder Judiciário, nos termos do art. 236 da Constituição Federal.

Longe de precarizar garantias, o procedimento extrajudicial reforça a segurança jurídica ao exigir documentação técnica rigorosa, como planta, memorial descritivo e Anotação de Responsabilidade Técnica, bem como a notificação dos confrontantes e dos titulares de direitos reais incidentes sobre o imóvel, cuja concordância pode ser expressa ou presumida na hipótese de silêncio após regular cientificação. A ampla publicidade e a possibilidade de impugnação asseguram contraditório administrativo efetivo, de modo que eventual discordância de qualquer interessado enseja a remessa do pedido ao Judiciário, preservando-se a inafastabilidade da jurisdição.

Tem-se que a prática registral tem demonstrado ganhos significativos de eficiência, com redução de prazos e custos, prevenção de litígios e fortalecimento da segurança jurídica no mercado imobiliário. Nesse contexto, a usucapião extrajudicial pode ser compreendida como um dos pontos mais avançados do processo de desjudicialização brasileiro, equilibrando eficiência procedimental, garantias constitucionais e o modelo de delegação previsto na Constituição.

3 DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA

3.1 A GENEALOGIA DOS DEBATES LEGISLATIVOS E DOUTRINAIS DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA

A reflexão sobre a genealogia dos debates legislativos e doutrinários acerca da usucapião extrajudicial, também chamada por parte da doutrina de usucapião administrativa, exige, inicialmente, a compreensão de que tal instituto não surge de modo repentino no ordenamento jurídico brasileiro. Ao contrário, ele representa o ponto mais recente de uma longa cadeia histórica marcada por conflitos fundiários, lacunas normativas, tentativas estatais de racionalização da propriedade e sucessivos esforços de desjudicialização e de efetivação do direito de propriedade.

Desde o período colonial, a formação da estrutura fundiária brasileira foi marcada pela ausência de mecanismos eficientes de regularização e pela predominância de modelos de ocupação que ignoravam a realidade fática das posses disseminadas pelo território nacional. Com isso, a emergência de instrumentos capazes de reconhecer situações consolidadas sem a intervenção exclusiva do Poder Judiciário passou a ser não apenas uma demanda social, mas também um imperativo jurídico, fruto de décadas de transformações legislativas e pressões doutrinárias (DINIZ, 2025, p. 164). É nesse contexto que se inscreve o advento da usucapião extrajudicial, introduzida pelo Código de Processo Civil de 2015 e regulamentada posteriormente pelo Provimento 65/2017 do CNJ, representando marco decisivo da desjudicialização das regularizações fundiárias no Brasil.

A compreensão dessa genealogia demanda retorno ao período inicial de ocupação do território brasileiro, quando o regime de sesmarias, transplantado das Ordenações do Reino, disciplinava a concessão e o uso produtivo das terras. Tais concessões funcionavam como instrumentos de racionalização agrícola em Portugal, mas, no Brasil, foram aplicadas em contexto distinto, marcado pela vastidão territorial, pela ausência de mecanismos de fiscalização e pelo predomínio de interesses elitistas.

Nesse contexto, o sistema sesmarial brasileiro foi estruturado como propriedade condicionada, sujeita à retomada pela Coroa caso o sesmeiro não atingisse a produtividade exigida, mas acabou servindo à formação de latifúndios e práticas clientelistas que perduram até a atualidade (LE MOS JÚNIOR; FERREIRA, 2021, p. 67). Além disso, a fragilidade administrativa e a imprecisão geográfica agravaram a insegurança fundiária, fomentando um ambiente em que posses informais se expandiam sem qualquer controle estatal eficaz.

Em consequência da independência do Brasil, em 1822, houve o fim do regime das sesmarias e o advento do chamado “regime jurídico das posses”, momento em que a situação fundiária tornou-se ainda mais caótica. A posse produtiva passou a ser, de fato, o principal meio de acesso à terra, legitimada socialmente no vazio deixado pela ausência de um sistema formal de titulação.

Como destacam Lemos Júnior e Ferreira (2021, p. 68), a própria Constituição de 1824, embora previsse a inviolabilidade da propriedade, não instituiu mecanismos claros de sua constituição ou regularização, permitindo que a ocupação espontânea do território se consolidasse como prática dominante. Foi nesse contexto que as posses se transformaram no “embrião histórico” daquilo que futuramente se tornaria o instituto da usucapião, uma vez que a realidade social passou a pressionar o Estado a reconhecer juridicamente situações de longa permanência e uso produtivo das terras.

Diante dessa circunstância, a Lei de Terras de 1850 representou uma tentativa decisiva de reorganizar esse cenário. Em consonância com interesses econômicos ligados à transição do trabalho escravo para a mão de obra assalariada, a lei buscou transformar a terra em mercadoria alienável apenas mediante compra, restringindo a posse como forma de aquisição e criando mecanismos de arrecadação estatal. No entanto, a lei fracassou em diversos aspectos práticos, sobretudo por não dispor de aparato administrativo eficiente, o que perpetuou a multiplicidade de posses informais e a ausência de registros confiáveis.

Mesmo as medidas subsequentes, como o Registro do Vigário e o surgimento de institutos hipotecários, não foram suficientes para estabilizar o sistema fundiário. Assim, a regularização das posses continuou sendo demanda permanente, e a ausência de mecanismos céleres para tanto seria, posteriormente, um dos argumentos fundamentais utilizados pela doutrina para defender a usucapião extrajudicial (LEMOS JÚNIOR; FERREIRA, 2021, p. 69).

Nessa perspectiva, o Código Civil de 1916 e, posteriormente, a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) avançaram na construção de um sistema registral apto a conferir segurança jurídica ao domínio das terras, especialmente com a criação da matrícula como unidade de identificação do imóvel (LEMOS JÚNIOR; FERREIRA, 2021, p. 70). Ainda assim, o grande contingente de situações possessórias informais não encontrava solução rápida ou acessível, pois dependia exclusivamente de ações judiciais de usucapião, lentas, onerosas e inadequadas para a realidade da maior parte da população. A doutrina passou, então, a discutir a necessidade de mecanismos alternativos, destacando que grande número de

possuidores acreditava ter adquirido a propriedade quando, na verdade, havia apenas obtido a posse, muitas vezes por meio de negócios incompletos, informais ou mal documentados.

Esse contexto histórico deu fundamento aos debates que resultariam na ampliação do papel das serventias extrajudiciais e na criação de instrumentos aptos à desjudicialização de conflitos. Nesse sentido, a Emenda Constitucional 45/2004, marco legislativo do movimento de desjudicialização, ao incorporar ao texto constitucional o princípio da razoável duração do processo, estabeleceu comando normativo que passou a servir de base para iniciativas de transferência de procedimentos não contenciosos para o âmbito extrajudicial. Assim, a desjudicialização tornou-se resposta estrutural à crise do Judiciário, sobrecarregado por demandas que poderiam ser solucionadas administrativamente, especialmente quando ausente litígio efetivo. Foi nesse ambiente institucional que o legislador processual, ao redigir o Código de Processo Civil de 2015, incorporou definitivamente o procedimento da usucapião extrajudicial.

Complementarmente, o artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, incluído pelo CPC/2015, permitiu que o reconhecimento da prescrição aquisitiva fosse processado diretamente perante o Registro de Imóveis, por meio de procedimento administrativo capaz de conferir celeridade, economia e eficiência ao ato de aquisição originária da propriedade, sem afastar, contudo, os mecanismos de controle de legalidade e de tutela de terceiros potencialmente interessados (PEREIRA, 2017, p. 233).

Nessa perspectiva, ao exigir a lavratura de ata notarial para a comprovação da posse, a notificação dos confrontantes e dos titulares de direitos reais, bem como a manifestação dos entes públicos e do Ministério Público nos casos legalmente previstos, o legislador estruturou um modelo procedimental que preserva a segurança jurídica e o contraditório substancial. Dessa forma, o dispositivo consagra uma mudança paradigmática ao deslocar para a esfera extrajudicial a apreciação de situações não litigiosas, reafirmando o caráter declaratório da usucapião e consolidando a desjudicialização como instrumento legítimo de efetivação do direito de propriedade e da função social que lhe é constitucionalmente atribuída.

Contudo, tem-se que a introdução do procedimento da usucapião extrajudicial não se deu sem resistências no âmbito doutrinário e institucional. Parte significativa da doutrina manifestou preocupação com a suposta mitigação do controle jurisdicional sobre a aquisição da propriedade, especialmente por se tratar de modalidade originária de aquisição, tradicionalmente submetida à cognição judicial plena (TARTUCE, 2025, p. 267). Tais críticas, contudo, foram progressivamente relativizadas a partir da compreensão de que o procedimento administrativo não elimina o controle de legalidade, mas o redistribui entre

diferentes atores institucionais, como o registrador de imóveis, o tabelião de notas, o Ministério Público e os entes públicos interessados. A exigência de ata notarial, de notificações a confrontantes e titulares de direitos reais, bem como a possibilidade de suscitação de dúvida registral, demonstram que o procedimento extrajudicial foi concebido como mecanismo de racionalização, e não de fragilização da segurança jurídica.

Nesse sentido, a usucapião extrajudicial insere-se em movimento mais amplo de redefinição do papel das serventias extrajudiciais no ordenamento jurídico brasileiro. A partir da Constituição de 1988 e, de forma mais intensa, após a Emenda Constitucional nº 45/2004, consolidou-se a compreensão de que tais serventias exercem função pública por delegação, dotadas de fé pública e vocacionadas à prevenção de litígios. A doutrina passou a reconhecer que notários e registradores não atuam apenas como agentes formais de documentação, mas como verdadeiros operadores do direito, aptos a exercer juízo técnico de admissibilidade jurídica em procedimentos não contenciosos. A usucapião extrajudicial, nesse cenário, reforça a centralidade do Registro de Imóveis como *locus* de concretização do direito de propriedade (CUNHA, 2023, p. 126).

Concomitantemente, a regulamentação da usucapião extrajudicial pelo Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça foi elemento decisivo para a consolidação prática do instituto. Ao uniformizar procedimentos, estabelecer requisitos documentais mínimos e definir o papel dos diversos sujeitos envolvidos, o CNJ conferiu maior previsibilidade e segurança ao trâmite administrativo da prescrição aquisitiva. Tal normatização contribuiu para afastar temores iniciais de arbitrariedade ou heterogeneidade excessiva na atuação dos registros imobiliários, além de reforçar o caráter técnico e jurídico do procedimento. A atuação normativa do CNJ, nesse ponto, evidencia como a construção da usucapião extrajudicial não se limita ao plano legislativo, mas também se desenvolve no âmbito regulatório e administrativo.

A genealogia da usucapião extrajudicial, portanto, revela um percurso histórico marcado pela constante tensão entre o fato e o direito, entre a ocupação real do território e a capacidade estatal de formalizá-la. Das sesmarias coloniais ao moderno sistema registral, das posses informais à constitucionalização da função social da propriedade, as mudanças legislativas expressam não apenas evolução normativa, mas resposta a profundas demandas sociais reprimidas. Nesse sentido, a usucapião extrajudicial desponta como fruto de um processo de amadurecimento institucional que reconhece a necessidade de acelerar a regularização fundiária e de permitir acesso mais democrático ao direito de propriedade, sem descuidar da segurança jurídica.

Conclui-se que a construção legislativa e doutrinária da usucapião extrajudicial é um exemplo paradigmático de como o direito brasileiro se desenvolve a partir de tensões históricas e desafios contemporâneos. Seu surgimento não representa ruptura, mas continuidade: ele é a síntese de séculos de tentativas de compatibilizar a realidade social com a ordem jurídica. A desjudicialização, nesse contexto, aparece como ferramenta necessária para transformar o sistema fundiário em algo mais eficiente, humano e coerente com os princípios constitucionais, permitindo que a propriedade cumpra não apenas sua função econômica, mas também sua função social, que é a base estruturante de qualquer sistema jurídico comprometido com justiça e inclusão.

Nesse ponto, a relação entre a genealogia da usucapião extrajudicial e a Regularização Fundiária Urbana torna-se evidente. A REURB, especialmente após a Lei 13.465/2017, representa uma política pública de grande impacto na consolidação de instrumentos de reconhecimento da realidade urbana brasileira, profundamente marcada pela informalidade (CUNHA, 2023, p. 184). Enquanto a usucapião extrajudicial confere ao particular a possibilidade de regularizar, de maneira individualizada, sua situação possessória consolidada, a REURB opera como mecanismo coletivo, voltado à reorganização urbanística de núcleos informais.

Tem-se, assim, que ambos os institutos dialogam com a necessidade de superar o histórico de irregularidade registral que decorre da própria formação fundiária do país. A chamada “função social da cidade”, prevista no Estatuto da Cidade, alinha-se à perspectiva da função social da propriedade, reforçando que o reconhecimento administrativo do direito inserido na usucapião extrajudicial não é apenas uma inovação procedimental, mas peça integrante de política mais ampla de regularização e inclusão social.

Além disso, a REURB serve como contexto privilegiado para a aplicação da usucapião extrajudicial, pois muitos núcleos urbanos informais apresentam situações jurídicas que, embora coletivas em sua abrangência, dependem de providências individuais para sua completa regularização registral. Em diversas realidades, especialmente em áreas urbanas consolidadas, o processo de demarcação urbanística, legitimação fundiária e titulação das unidades exige, paralelamente, a consolidação de direitos que se desenvolveram como posse prolongada (CUNHA, 2023, p. 203).

A usucapião extrajudicial surge, nesse cenário, como mecanismo apto a complementar os atos de titulação realizados no âmbito da REURB, evitando judicializações desnecessárias e permitindo que a formalização da propriedade acompanhe o ritmo das transformações urbanas. O caráter desburocratizado do procedimento extrajudicial confere maior efetividade

a políticas públicas de regularização, principalmente quando os possuidores não possuem documentação formal ou não dispõem de condições para suportar longos processos judiciais.

Por fim, a integração entre usucapião extrajudicial e REURB fortalece a ideia de que a regularização fundiária, no Brasil, não deve limitar-se à produção de títulos, mas sim envolver reconstrução histórica, social e jurídica dos territórios. A titulação administrativa decorrente da usucapião extrajudicial contribui para conferir estabilidade a assentamentos consolidados, permitindo que famílias conquistem segurança jurídica, acesso a crédito, valorização patrimonial e integração plena ao ordenamento urbano. A REURB, por sua vez, amplia a escala dessa transformação ao reorganizar espaços, redefinir parâmetros urbanísticos e integrar serviços essenciais.

Dessa forma, a genealogia da usucapião extrajudicial não apenas se conecta à regularização fundiária urbana, mas demonstra que ambos os instrumentos compartilham a mesma vocação: transformar realidades informais em situações jurídicas reconhecidas, alinhando o direito à vida urbana digna com o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

3.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ORIGENS, CARACTERÍSTICAS E RELEVÂNCIA SOCIAL

A regularização fundiária tem suas origens intimamente ligadas ao próprio processo histórico de ocupação do território brasileiro, marcado desde o período colonial por práticas de apropriação da terra dissociadas de um planejamento estatal estruturado. O sistema de sesmarias, transplantado de Portugal, tinha como finalidade fomentar a produção e garantir a ocupação do território, mas acabou por gerar profundas distorções, seja pela imprecisão dos títulos concedidos, seja pela dificuldade de fiscalização (LEMOS JÚNIOR; FERREIRA, 2021, p. 67). Esse modelo inicial consolidou uma tradição de acesso à terra fundada mais na posse de fato do que na titularidade jurídica formal, lançando as bases de uma histórica dissociação entre ocupação e propriedade que repercute até os dias atuais.

Com a suspensão das sesmarias em 1822 e a posterior promulgação da Lei de Terras de 1850, o Estado brasileiro buscou reorganizar o regime fundiário, instituindo a compra como forma legítima de acesso à terra. Todavia, essa mudança legislativa não foi acompanhada de políticas públicas capazes de absorver a população excluída do mercado formal de terras, especialmente os ex-escravizados e os trabalhadores pobres. Como consequência, a posse informal permaneceu como mecanismo predominante de ocupação do

solo, aprofundando a insegurança jurídica e consolidando um padrão estrutural de irregularidade fundiária tanto no meio rural quanto no urbano (LEMOS JÚNIOR; FERREIRA, 2021, p. 69).

No contexto urbano, a problemática fundiária se intensificou de maneira significativa ao longo do século XX, sobretudo a partir das décadas de 1960 e 1970, quando o acelerado processo de urbanização e o êxodo rural promoveram o crescimento desordenado das cidades. A ausência de políticas habitacionais eficazes e de planejamento urbano inclusivo conduziu parcelas expressivas da população a ocuparem áreas periféricas, muitas vezes ambientalmente sensíveis ou juridicamente inadequadas. Nesse cenário, Raquel Rolnik (2014, p. 29) aponta que a irregularidade fundiária deixou de ser uma exceção para se tornar elemento estruturante da formação das cidades brasileiras, revelando a incapacidade histórica do Estado em assegurar o direito à moradia de forma regular e digna.

É justamente nesse contexto de informalidade consolidada que emerge a noção contemporânea de regularização fundiária, não mais compreendida apenas como um mecanismo de correção registral, mas como uma política pública multifacetada (CUNHA, 2023, p. 89). A regularização passa a incorporar dimensões urbanísticas, sociais, ambientais e jurídicas, buscando integrar os núcleos informais ao ordenamento territorial e à cidade formal. Tal evolução conceitual representa um deslocamento relevante: deixa-se de tratar a irregularidade como mera ilegalidade a ser reprimida e passa-se a reconhecê-la como um fenômeno social que exige respostas estatais estruturadas e inclusivas.

Diante disso, a consolidação da regularização fundiária como instrumento jurídico ganha força no ordenamento brasileiro especialmente a partir do reconhecimento da função social da propriedade e do direito fundamental à moradia. Esses vetores constitucionais reorientam a compreensão clássica da propriedade privada, condicionando sua legitimidade ao atendimento de finalidades coletivas. Assim, a regularização fundiária passa a ser concebida como meio de concretização de direitos fundamentais, permitindo que situações fáticas consolidadas, desde que compatíveis com parâmetros mínimos de urbanidade e sustentabilidade, sejam incorporadas à legalidade.

Logo, percebe-se que as origens da regularização fundiária revelam que o instituto não surge como solução episódica, mas como resposta tardia a um problema estrutural historicamente construído. Ao reconhecer a centralidade da posse, da ocupação prolongada e da vulnerabilidade social na formação do espaço urbano brasileiro, a regularização fundiária assume um papel estratégico na superação da histórica dicotomia entre cidade formal e cidade informal. Trata-se, portanto, de um instrumento que dialoga diretamente com a trajetória

desigual de ocupação do território nacional e que busca, ainda que de forma gradual, reverter um legado secular de exclusão jurídica e urbana.

No que tange às suas características, a regularização fundiária é qualificada, em primeiro lugar, por sua natureza jurídica complexa e multifacetada, que ultrapassa a simples formalização registral da propriedade. Trata-se de um conjunto articulado de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a integrar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e jurídico da cidade (SILVA, 2020, p. 45). Essa característica evidencia que a regularização fundiária não se limita à outorga de títulos dominiais, mas envolve a requalificação do espaço urbano, a melhoria das condições de habitabilidade e a efetivação de direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia digna.

Uma das principais características da regularização fundiária contemporânea é sua vinculação direta aos princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade. A propriedade deixa de ser compreendida como um direito absoluto, passando a ser legitimada pelo atendimento de finalidades coletivas, como o uso adequado do solo, o respeito ao meio ambiente e a promoção do bem-estar social. Nesse sentido, a regularização fundiária opera como instrumento de concretização desses princípios, permitindo que situações consolidadas de ocupação sejam compatibilizadas com o ordenamento jurídico, desde que atendidos parâmetros mínimos de interesse público (SILVA, 2020, p. 128).

Outro traço relevante da regularização fundiária é seu caráter predominantemente administrativo, ainda que produza efeitos típicos do direito civil e registral. A condução do procedimento, em regra, ocorre no âmbito da administração pública municipal, com participação de diversos órgãos e entes federativos, além das serventias extrajudiciais. Essa característica reforça a ideia de desjudicialização dos conflitos fundiários, conferindo maior celeridade e eficiência à solução de situações de baixa litigiosidade, sem prejuízo do controle jurídico e da observância das garantias legais.

No ordenamento jurídico brasileiro atual, a regularização fundiária urbana encontra-se sistematizada, sobretudo, a partir da Lei nº 13.465/2017, que instituiu a Regularização Fundiária Urbana (REURB). Essa legislação estabelece diretrizes gerais, procedimentos e instrumentos específicos voltados à superação da informalidade urbana, reconhecendo expressamente a diversidade de situações fáticas existentes no território nacional. A lei adota uma abordagem pragmática, ao admitir a regularização tanto de áreas ocupadas por população de baixa renda quanto de núcleos informais ocupados por grupos com maior capacidade econômica.

Nesse contexto, a REURB é estruturada em duas modalidades principais: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E). A REURB-S destina-se aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, sendo marcada por maior intervenção estatal, inclusive com a possibilidade de isenções de custas e emolumentos. Essa modalidade evidencia o caráter social da regularização fundiária, funcionando como instrumento de inclusão e redução das desigualdades socioespaciais (GONÇALVES, 2025, p. 212).

Por sua vez, a REURB-E aplica-se aos núcleos urbanos informais que não se enquadram como de interesse social, abrangendo ocupações realizadas por população que não se encontra em situação de vulnerabilidade econômica. Nessa modalidade, embora o poder público também exerça papel relevante, há maior transferência de responsabilidades e custos aos beneficiários. Ainda assim, a REURB-E mantém como característica essencial a busca pela ordenação do território e pela segurança jurídica, demonstrando que a regularização fundiária não se limita a uma política assistencial, mas integra uma estratégia mais ampla de organização urbana. (GONÇALVES, 2025, p. 213)

Outra característica marcante da regularização fundiária é a pluralidade de instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para a titulação dos ocupantes. Entre esses instrumentos destacam-se a legitimação fundiária, a legitimação de posse, a usucapião, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso (CUNHA, 2023, p. 174). Essa diversidade permite que o procedimento seja adaptado às peculiaridades de cada núcleo urbano informal, conferindo maior flexibilidade e efetividade à política pública de regularização.

Nessa perspectiva, a regularização fundiária distingue-se por seus efeitos que transcendem a esfera individual do beneficiário. Ao promover a titulação e a integração dos núcleos informais à cidade formal, o instituto contribui para a ampliação da arrecadação tributária, para o planejamento urbano mais eficiente e para a melhoria das condições ambientais e sociais do espaço urbano. Assim, suas características revelam que a regularização fundiária não é apenas um mecanismo de resolução de passivos fundiários, mas um instrumento estruturante de política urbana, voltado à construção de cidades mais justas, inclusivas e juridicamente seguras.

Além disso, a regularização fundiária possui elevada relevância social por atuar diretamente na concretização do direito fundamental à moradia digna, especialmente para populações historicamente excluídas do acesso formal à terra urbana. Ao reconhecer

juridicamente situações de ocupação consolidadas, o Estado confere segurança jurídica às famílias que, até então, viviam sob permanente risco de remoção, despejo ou instabilidade possessória. Essa segurança representa um elemento essencial para a dignidade humana, na medida em que assegura ao indivíduo a possibilidade de projetar sua vida em um espaço estável e protegido juridicamente.

Outro aspecto central da relevância social da regularização fundiária reside em seu potencial de inclusão social e cidadania. A titulação do imóvel e a inserção do núcleo urbano informal na malha oficial da cidade permitem que os moradores passem a acessar serviços públicos essenciais, como saneamento básico, energia elétrica, abastecimento de água, transporte público e equipamentos urbanos. Dessa forma, a regularização fundiária funciona como porta de entrada para o exercício pleno de direitos sociais, superando a lógica da marginalização territorial que historicamente marca as periferias urbanas.

Concomitantemente, a regularização fundiária desempenha papel relevante na redução das desigualdades socioespaciais, ao enfrentar a histórica segregação urbana entre cidade formal e cidade informal, uma vez que a informalidade fundiária, além de refletir desigualdades econômicas, reproduz desigualdades no acesso a oportunidades, serviços e infraestrutura. Ao integrar os núcleos informais ao ordenamento urbano, a regularização contribui para a democratização do espaço urbano, promovendo maior equilíbrio na distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização.

Em outra perspectiva, do ponto de vista socioeconômico, a regularização fundiária produz impactos positivos ao possibilitar a valorização do imóvel e o acesso ao crédito formal. Com a titulação, os moradores passam a dispor de um ativo patrimonial juridicamente reconhecido, que pode ser utilizado como garantia em operações financeiras ou como meio de geração de renda. Esse aspecto favorece a mobilidade social e estimula o desenvolvimento econômico local, contribuindo para a superação de ciclos de pobreza estrutural associados à informalidade habitacional.

Ainda, a relevância social da regularização fundiária manifesta-se na melhoria das condições ambientais e de salubridade urbana. A formalização dos assentamentos permite a implementação de obras de infraestrutura e de medidas de controle ambiental, reduzindo riscos associados à ocupação de áreas inadequadas. Nesse sentido, a regularização não apenas protege os ocupantes, mas também promove o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida urbana de forma mais ampla.

Outro elemento importante é o papel da regularização fundiária na prevenção e mitigação de conflitos fundiários e sociais. A ausência de definição jurídica clara sobre a

titularidade e o uso do solo urbano frequentemente gera litígios, tensões sociais e violência. Ao estabelecer parâmetros legais e administrativos para o reconhecimento das ocupações, a regularização fundiária contribui para a pacificação social, reduzindo a judicialização excessiva e fortalecendo a confiança da população nas instituições públicas.

Por fim, a regularização fundiária assume relevância social ao reafirmar o compromisso do Estado com a efetivação de políticas públicas orientadas pela justiça social e pela função social da propriedade. Mais do que uma resposta técnica a um problema jurídico, trata-se de um instrumento de transformação social, capaz de reverter, ainda que parcialmente, um histórico de exclusão e desigualdade no acesso à terra urbana. Assim, a regularização fundiária consolida-se como elemento indispensável para a construção de cidades mais inclusivas, sustentáveis e socialmente justas.

3.3 A TITULAÇÃO DE POSSE COMO REQUISITO DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA

A titulação da posse pode ser compreendida como o processo jurídico de reconhecimento e formalização de uma situação possessória consolidada, por meio da qual o Estado atribui relevância normativa a um exercício de fato prolongado, contínuo e socialmente legítimo sobre determinado bem imóvel (CUNHA, 2023, p. 342). Trata-se de mecanismo que não cria a posse, mas a qualifica juridicamente, conferindo-lhe forma documental e inserindo-a no sistema oficial de registros e controles estatais. Assim, a titulação da posse atua como instrumento de mediação entre a realidade social da ocupação e a ordem jurídica formal, permitindo que situações historicamente informais sejam analisadas, verificadas e reconhecidas à luz dos requisitos legais.

Sob uma perspectiva funcional, a titulação da posse tem por finalidade organizar juridicamente a relação do possuidor com o imóvel, conferindo-lhe maior segurança e previsibilidade, sem que isso implique, de imediato, a constituição do direito de propriedade. Ao documentar a posse exercida com *animus domini* e em conformidade com a função social, a titulação viabiliza o acesso a mecanismos de regularização fundiária, como a usucapião extrajudicial, e contribui para a prevenção de conflitos e para a estabilidade das relações imobiliárias (CUNHA, 2023, p. 345). Desse modo, a titulação da posse revela-se instrumento essencial de inclusão jurídica, racionalização administrativa e efetivação de direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia adequada.

Nesse sentido, tem-se que a titulação da posse assume papel central no procedimento da usucapião extrajudicial ou administrativa, na medida em que funciona como elemento estruturante para a transição entre a realidade fática da ocupação e o reconhecimento jurídico do direito de propriedade (MAIA, 2023). Diferentemente da concepção tradicional, segundo a qual a posse seria apenas um estado de fato carente de proteção plena, o ordenamento jurídico contemporâneo passa a reconhecê-la como situação jurídica relevante, sobretudo quando vinculada ao cumprimento da função social da propriedade e à efetivação do direito fundamental à moradia adequada.

Nesse contexto, a usucapião extrajudicial, prevista no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, reforça a necessidade de que a posse seja qualificada, contínua, mansa e pacífica, além de dotada de *animus domini*, para que possa ser titulada administrativamente. A titulação da posse, portanto, não se confunde com mera formalidade documental, mas representa a materialização jurídica de uma situação consolidada no tempo, cuja legitimidade decorre do uso socialmente relevante do imóvel (GONÇALVES, 2025, p. 234).

Assim, a exigência de titulação da posse no procedimento extrajudicial está diretamente relacionada à lógica da segurança jurídica que permeia o sistema registral brasileiro, pois, ao atribuir ao registrador de imóveis a competência para reconhecer a usucapião, o legislador condiciona o deferimento do pedido à apresentação de elementos técnicos e jurídicos capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a existência de uma posse apta à aquisição originária da propriedade. Logo, a titulação da posse emerge como requisito indispensável para evitar fraudes, conflitos futuros e instabilidade no tráfico imobiliário.

A titulação da posse também se relaciona com o princípio da continuidade registral, na medida em que busca inserir uma situação fática consolidada dentro da lógica formal do registro de imóveis, sem romper com a coerência do sistema (RAMOS, 2020). Embora a usucapião constitua forma de aquisição originária, o procedimento extrajudicial exige que a situação possessória seja apresentada de modo inteligível e verificável, permitindo ao registrador reconstruir juridicamente a história do imóvel. A titulação da posse, assim, atua como mecanismo de tradução entre a informalidade social e a formalidade registral.

Sob essa perspectiva, a ata notarial lavrada pelo tabelião de notas desempenha papel fundamental no processo de titulação da posse, pois constitui o instrumento por meio do qual se atesta, com fé pública, a existência, a natureza e a duração da posse exercida pelo requerente. A ata notarial não cria a posse, mas a documenta de forma qualificada, conferindo-lhe densidade jurídica suficiente para instruir o procedimento administrativo de usucapião e viabilizar o controle de legalidade pelo registrador de imóveis.

Além disso, a documentação da posse assume relevância probatória ampliada no âmbito administrativo, uma vez que substitui, em grande medida, a instrução judicial tradicional. Fotografias, declarações de confrontantes, comprovantes de residência, contratos particulares e outros elementos passam a integrar um conjunto probatório que, devidamente sistematizado, confere consistência à titulação da posse. Esse conjunto não apenas demonstra o exercício da posse, mas também evidencia sua publicidade e notoriedade, requisitos essenciais à configuração da usucapião.

A titulação da posse, nesse sentido, pode ser compreendida como etapa intermediária entre a informalidade histórica da ocupação e a plena formalização do direito de propriedade. Em sociedades marcadas por profunda desigualdade fundiária, como a brasileira, a ausência de títulos formais não raro decorre de falhas estruturais do próprio Estado, que, ao longo do tempo, foi incapaz de oferecer mecanismos acessíveis e eficientes de regularização dominial. A usucapião extrajudicial, ao exigir a titulação da posse, busca corrigir essa distorção sem recorrer, necessariamente, à via judicial.

Importa destacar que a titulação da posse não implica antecipação indevida do reconhecimento da propriedade, mas constitui instrumento de organização jurídica da realidade possessória. Trata-se de reconhecer que a posse prolongada e socialmente legítima produz efeitos jurídicos relevantes, especialmente quando associada ao atendimento de necessidades básicas, como a moradia. Nesse ponto, a exigência de titulação da posse dialoga diretamente com a concepção constitucional da propriedade como instituto funcionalizado, subordinado ao interesse coletivo.

Concomitantemente, a relação entre titulação da posse e regularização fundiária revela-se ainda mais evidente quando se analisa o papel da usucapião extrajudicial como instrumento complementar à REURB. Enquanto a regularização fundiária opera, muitas vezes, em escala coletiva, a usucapião extrajudicial permite a individualização do direito, exigindo, para tanto, a demonstração técnica e jurídica da posse exercida. A titulação da posse, nesse cenário, funciona como elemento de conexão entre políticas públicas de regularização e iniciativas individuais de consolidação dominial.

Além disso, a titulação da posse também se revela como instrumento de transparência administrativa, pois submete a situação possessória ao controle social e institucional. A publicação de editais, a ciência dos entes públicos e a possibilidade de impugnação por terceiros interessados asseguram que o reconhecimento da usucapião não ocorra de forma obscura ou unilateral. Nesse aspecto, a titulação da posse não protege apenas o requerente, mas também os interesses difusos e coletivos relacionados à ordenação territorial.

Nessa perspectiva, tem-se que a exigência de titulação da posse no procedimento administrativo reflete uma opção legislativa alinhada ao princípio da eficiência administrativa (CUNHA, 2023, p. 367). Ao deslocar para a esfera extrajudicial a análise de situações possessórias não litigiosas, o Estado reduz a sobrecarga do Judiciário e confere maior celeridade ao reconhecimento de direitos, sem abrir mão de critérios rigorosos de controle. A titulação da posse, documentada de forma técnica e transparente, é o que permite essa transferência segura de competências.

Sob o ponto de vista do acesso à justiça, a titulação da posse no âmbito da usucapião extrajudicial amplia as possibilidades de inclusão jurídica de populações historicamente marginalizadas. Ao oferecer um procedimento menos oneroso, mais célere e territorialmente acessível, a via administrativa facilita o reconhecimento de direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia adequada, previsto em instrumentos internacionais de direitos humanos e incorporado ao ordenamento constitucional brasileiro.

A titulação da posse também desempenha função preventiva de litígios, na medida em que promove ampla publicidade e assegura a manifestação de confrontantes, titulares de direitos reais e entes públicos. Ao permitir que eventuais impugnações sejam apresentadas antes do reconhecimento da usucapião, o procedimento extrajudicial reduz o risco de conflitos futuros e contribui para a estabilidade das relações jurídicas imobiliárias.

Sob a perspectiva econômica, a formalização da posse por meio de sua titulação prévia reduz custos de transação no mercado imobiliário. A incerteza quanto à situação dominial de imóveis informais gera insegurança, desvalorização e restrições à circulação da riqueza. Ao estruturar juridicamente a posse e permitir sua conversão em propriedade formal, a usucapião extrajudicial contribui para dinamizar o mercado e ampliar a eficiência econômica sem abdicar de critérios jurídicos rigorosos.

Do ponto de vista dogmático, a exigência de titulação da posse reafirma o caráter declaratório da usucapião (GONÇALVES, 2025, p. 346). A aquisição da propriedade não decorre do ato administrativo em si, mas do preenchimento dos requisitos legais ao longo do tempo. O procedimento extrajudicial apenas reconhece uma situação jurídica preexistente, e a titulação da posse serve como meio de prova qualificado dessa realidade fática consolidada.

A valorização da posse como requisito titulável também reflete uma mudança paradigmática na compreensão do direito de propriedade. Em vez de privilegiar exclusivamente títulos formais muitas vezes desconectados da realidade social, o ordenamento passa a reconhecer o valor jurídico do uso efetivo, contínuo e socialmente

relevante do imóvel. A titulação da posse, nesse sentido, representa a juridicização de práticas sociais legítimas.

No âmbito da política urbana, a titulação da posse por meio da usucapião extrajudicial contribui para a integração de imóveis informais ao mercado formal, possibilitando acesso a crédito, serviços públicos e investimentos. Essa integração fortalece a função social da propriedade e da cidade, promovendo desenvolvimento urbano mais inclusivo e sustentável.

A exigência de titulação da posse também reforça a ideia de que a desjudicialização não implica precarização de direitos, mas racionalização de procedimentos. Ao contrário do que sustentam algumas críticas, o procedimento administrativo de usucapião, ao exigir documentação robusta e controle técnico rigoroso, oferece elevado grau de segurança jurídica, compatível com a relevância do direito reconhecido.

Sob a ótica dos direitos humanos, a titulação da posse no âmbito da usucapião extrajudicial constitui instrumento de concretização do direito à moradia adequada, pois transforma ocupações precárias em situações juridicamente protegidas. O título de propriedade, ainda que decorrente de aquisição originária, confere dignidade, estabilidade e segurança às famílias, rompendo ciclos históricos de exclusão fundiária.

Ademais, a titulação da posse contribui para a redução de conflitos fundiários, ao estabelecer parâmetros claros de reconhecimento jurídico e ao incentivar soluções administrativas consensuais. Ao invés de estimular disputas judiciais prolongadas, o procedimento extrajudicial promove diálogo institucional e transparência, fortalecendo a cultura da pacificação social.

Por fim, a titulação da posse como requisito da usucapião extrajudicial ou administrativa evidencia a maturidade do ordenamento jurídico brasileiro na busca por soluções eficientes, seguras e socialmente inclusivas para a regularização fundiária. Ao reconhecer a posse como situação jurídica digna de titulação e proteção, o sistema jurídico avança na efetivação do direito fundamental à moradia adequada, reafirmando a função social da propriedade e consolidando a desjudicialização como instrumento legítimo de acesso à justiça material.

4. A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA DE EFETIVIDADE NO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA

4.1 CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E OBSTÁCULOS À GARANTIA DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA

O direito humano à moradia adequada, previsto no art. 6º da CRFB/88, insere-se no rol dos direitos fundamentais de natureza social, assumindo papel central na concretização da dignidade da pessoa humana e na promoção da justiça social. Longe de se restringir à mera existência de um abrigo físico, a moradia adequada constitui condição indispensável para o pleno exercício de outros direitos, como saúde, educação, lazer e segurança (SARLET, 2025, p. 619). Nesse sentido, seu reconhecimento no plano jurídico-normativo, tanto em instrumentos internacionais de direitos humanos quanto nas constituições contemporâneas, reflete a compreensão de que o acesso à moradia digna é pressuposto básico para a inclusão social e para a redução das desigualdades estruturais que marcam as sociedades modernas.

Todavia, apesar de sua consagração formal, a efetivação do direito humano à moradia adequada enfrenta desafios significativos, especialmente em contextos de urbanização acelerada, déficit habitacional, informalidade fundiária e precariedade das políticas públicas. A análise de seu conceito, de suas características essenciais e dos principais obstáculos à sua garantia revela a complexidade desse direito, que exige atuação estatal articulada, planejamento urbano inclusivo e mecanismos jurídicos capazes de assegurar segurança da posse e acesso equitativo à terra urbana. Assim, o estudo do direito à moradia adequada demanda abordagem crítica e multidimensional, que considere tanto seus fundamentos normativos quanto as barreiras práticas que impedem sua plena realização.

No que tange ao conceito do direito à moradia adequada, Raquel Rolnik, em sua obra “Guerra dos Lugares” (2015, p. 127), parte de uma ruptura fundamental com a visão reducionista que equipara a habitação à mera estrutura física de abrigo ou à propriedade de um imóvel, expandindo-se para um conceito de “habitat” que integra a inserção na cidade e o acesso a direitos fundamentais. Em seus relatórios como Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada (2008-2014) e em sua obra Guerra dos Lugares (2015), Rolnik argumenta que a moradia não pode ser tratada como quatro paredes e um teto, mas sim como a porta de entrada para a cidadania plena e para o acesso a outros direitos humanos, como saúde, educação e trabalho.

Nessa perspectiva, a autora estabelece que o direito à moradia é o direito de viver em segurança, paz e dignidade em algum lugar, o que implica uma conexão indissociável com o "direito à cidade" e a rejeição de políticas que entregam unidades habitacionais, mas segregam e excluem populações da vida urbana. Essa perspectiva desafia a lógica predominante de produção do espaço, que frequentemente prioriza a quantidade de unidades construídas em detrimento da qualidade de vida e da integração social dos moradores.

Outro ponto central para a definição ampliada do direito à moradia é o conceito de segurança da posse, que Rolnik (2013, p. 84) identifica como a pedra angular do direito à moradia e, paradoxalmente, como o elemento mais ameaçado na contemporaneidade global. A segurança da posse não pode se confundir com a propriedade privada individual registrada; ela é definida como um conjunto de garantias legais e sociais que protegem os ocupantes contra despejos forçados, assédio e outras ameaças, permitindo-lhes viver sem o medo constante da remoção.

Nesse sentido, a autora enfatiza que, para a vasta maioria dos pobres urbanos no Sul Global, a posse ocorre através de arranjos informais, consuetudinários ou híbridos, que, embora legítimos do ponto de vista do direito de morar, são frequentemente criminalizados ou ignorados pelos Estados. A insistência na segurança da posse "*in situ*" visa proteger as redes de solidariedade e os modos de vida construídos ao longo do tempo, contrapondo-se à lógica de "terra arrasada" que precede grandes projetos de desenvolvimento urbano.

A autora, ainda, tece uma crítica contundente à hegemonia da titulação da propriedade privada individual como única solução preconizada por organismos internacionais, como o Banco Mundial, para a questão da irregularidade fundiária. A partir disso, Rolnik (2015, p. 214) demonstra que a transformação da posse em título de propriedade registrado, longe de garantir segurança, muitas vezes expõe as comunidades vulneráveis à pressão do mercado imobiliário e à especulação, facilitando a venda de suas terras e a subsequente expulsão econômica, um processo conhecido como gentrificação ou "remoção branca".

Destaca a urbanista que, ao inserir a terra dos pobres no circuito formal do mercado, a titulação remove as barreiras que protegiam esses territórios da cobiça do capital financeiro, tornando a "segurança" do título um instrumento de insegurança habitacional a longo prazo. A verdadeira segurança da posse, portanto, deve reconhecer e amparar uma pluralidade de formas de tenência, incluindo a posse coletiva e o aluguel social, blindando os moradores contra a volatilidade do mercado.

Nessa perspectiva, além da segurança da posse, a caracterização da moradia adequada exige a satisfação simultânea de outros elementos normativos, sendo a disponibilidade de

serviços, materiais, facilidades e infraestrutura um dos mais críticos para a dignidade humana. Uma habitação desprovida de acesso perene a água potável, saneamento básico, energia elétrica, aquecimento, iluminação, coleta de lixo e serviços de emergência não cumpre sua função social e viola o direito humano à moradia (ROLNIK, 2015, p. 235). A infraestrutura adequada é, portanto, pré-condição para a saúde pública e para a libertação do tempo dos moradores para outras atividades produtivas e sociais.

A habitabilidade constitui outra dimensão essencial, referindo-se à garantia de segurança física dos ocupantes e à proteção contra riscos estruturais e ambientais. A moradia deve oferecer espaço suficiente para evitar a superlotação, bem como proteção contra o frio, a umidade, o calor, a chuva, o vento e outras ameaças à saúde. Rolnik (2013, p. 122) alerta, contudo, para o uso perverso do discurso da habitabilidade e do "risco" por parte dos governos, que frequentemente utilizam a justificativa de proteger a vida para promover remoções forçadas em áreas valorizadas ou de interesse estratégico, sem oferecer alternativas habitacionais que mantenham a qualidade de vida anterior. A autora defende que a intervenção estatal em áreas precárias deve priorizar a urbanização e a mitigação de riscos no local, preservando o tecido social existente, em vez de deslocar populações para conjuntos habitacionais áridos e distantes sob o pretexto de oferecer um "teto seguro".

Ademais, o elemento da localização é apontado por Rolnik (2015, p. 253) como um dos principais vetores de desigualdade e exclusão nas cidades contemporâneas, sendo determinante para o acesso a oportunidades e serviços. A "localização adequada" é aquela que permite o acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros equipamentos sociais, situando a moradia em áreas urbanas consolidadas e não em enclaves isolados.

A autora critica veementemente as políticas habitacionais que, guiadas pelo baixo custo da terra, empurram a população de baixa renda para as franjas urbanas, longe das redes de infraestrutura e da vida econômica da cidade. Para Rolnik, "moradia é localização"; uma casa, por melhor que seja sua estrutura física, torna-se inadequada se impõe aos seus moradores horas de deslocamento diário, isolamento social e falta de acesso à cidade, transformando o direito à moradia em um mecanismo de segregação socioespacial.

A acessibilidade econômica (ou custo acessível) é fundamental para garantir que a satisfação da necessidade de moradia não comprometa a realização de outros direitos humanos básicos. O custo da habitação deve ser tal que os moradores não sejam obrigados a escolher entre pagar o aluguel ou a prestação da casa e comprar alimentos, remédios ou custear a educação.

Nessa perspectiva, Rolnik (2015, p. 264) aponta como a financeirização da moradia e o desmonte dos sistemas de proteção social transformaram o acesso à casa em uma fonte de endividamento crônico para as famílias. A substituição de políticas de subsídio direto ou controle de aluguéis por modelos baseados no crédito hipotecário transferiu o risco financeiro para os indivíduos, que se veem reféns de juros flutuantes e da especulação imobiliária, vivendo sob a constante ameaça de inadimplência e despejo. A acessibilidade econômica, portanto, exige que o Estado intervenha para desmercantilizar o acesso, garantindo proteção contra aumentos abusivos e oferecendo subsídios adequados à renda real da população.

A adequação cultural e a acessibilidade para grupos vulneráveis completam o quadro normativo, exigindo que a política habitacional respeite a diversidade cultural e atenda às necessidades específicas de grupos marginalizados. A moradia deve ser construída de forma a respeitar a identidade cultural e os modos de vida das comunidades, utilizando materiais e tecnologias apropriadas ao contexto local, em contraposição à padronização industrial dos grandes conjuntos habitacionais que ignoram as especificidades regionais e culturais.

Simultaneamente, a acessibilidade exige que a habitação seja garantida com prioridade a grupos desfavorecidos, como idosos, pessoas com deficiência, vítimas de desastres naturais e pessoas em situação de rua, assegurando que o desenho universal e as políticas de apoio permitam uma vida independente e digna para todos. Desse modo, percebe-se que a neutralidade das políticas públicas frequentemente oculta discriminações estruturais, exigindo ações afirmativas para garantir a inclusão efetiva desses grupos.

Nessa perspectiva, o obstáculo central à garantia do direito à moradia no século XXI, segundo a tese desenvolvida por Rolnik em *Guerra dos Lugares* (2015), é o processo de financeirização da moradia e da terra urbana. Esse fenômeno descreve a captura do setor habitacional e do espaço construído pelas finanças globais, transformando a moradia de um bem social de uso em um ativo financeiro de troca, cujo valor é determinado pelas expectativas de rentabilidade futura nos mercados internacionais.

A autora explica que, a partir das décadas de 1980 e 1990, um excedente de liquidez global, "muralhas de dinheiro" acumuladas em fundos de pensão, fundos soberanos e corporações, passou a buscar novos "ajustes espaciais" para aterrissar e se valorizar, encontrando nas cidades e no mercado imobiliário um destino privilegiado. Esse processo subordina a produção da cidade à lógica da acumulação financeira, onde o imóvel serve primariamente como garantia (colateral) para a circulação de crédito e títulos, e apenas secundariamente como abrigo.

Nesse contexto, a operacionalização da financeirização ocorre através de complexos mecanismos de securitização e integração dos mercados imobiliários locais aos circuitos financeiros globais. Rolnik (2015, p. 178) detalha como as hipotecas residenciais são empacotadas em títulos negociáveis e vendidas a investidores em qualquer lugar do mundo, desconectando o proprietário do imóvel da fonte do financiamento e diluindo as responsabilidades sociais.

Referido modelo exige a padronização dos produtos imobiliários e a homogeneização das legislações urbanísticas para garantir a liquidez e a segurança jurídica exigida pelos investidores, pressionando os Estados a desregularem o uso do solo e a removerem barreiras à livre circulação de capital. O resultado é a produção de um espaço urbano abstrato, desenhado para maximizar a extração de renda fundiária, e não para atender às necessidades habitacionais reais da população local, gerando bolhas imobiliárias e crises de acessibilidade.

A consequência espacial direta desse domínio das finanças é a "guerra dos lugares", uma disputa territorial desigual onde o capital financeiro avança sobre a cidade existente, promovendo a colonização da terra e a substituição de usos e ocupantes. Rolnik, em toda sua obra (2015), descreve como territórios populares, assentamentos informais e áreas centrais degradadas são "descobertos" como fronteiras de expansão para o capital, tornando-se alvo de grandes projetos de renovação urbana que visam "liberar" o valor potencial da terra.

Assim, para que o capital possa "aterrissar" e gerar os retornos esperados, é necessário remover os obstáculos físicos e sociais existentes, ou seja, os moradores de baixa renda, o comércio popular e as formas de vida não mercantilizadas. A cidade torna-se um campo de batalha onde a permanência dos pobres é vista como uma ineficiência econômica a ser corrigida pela "revitalização", que invariavelmente resulta em expulsão e gentrificação.

Nesse sentido, o conceito de desposseção é central na análise de Rolnik para descrever a lógica de expulsão inerente ao urbanismo financeirizado. Diferente da exploração do trabalho, a acumulação financeira no espaço urbano opera frequentemente através da expropriação de direitos e da apropriação de rendas geradas socialmente. A autora (2015) documenta uma epidemia global de remoções forçadas, onde comunidades inteiras são desenraizadas para dar lugar a empreendimentos de luxo, infraestrutura logística ou complexos corporativos.

Esse processo de desposseção não é um efeito colateral accidental, mas uma condição necessária para a produção de ativos imobiliários de alto valor. Rolnik observa que, paradoxalmente, as próprias políticas habitacionais estatais muitas vezes operam como vetores de desposseção, ao removerem famílias de áreas centrais consolidadas para conjuntos

habitacionais periféricos, desapropriando-as de seu capital social e de sua localização em nome do "progresso" ou da "ordem urbana".

A autora identifica nos megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, catalisadores potentes para esses processos de exceção e reestruturação urbana excludente. Durante seu mandato na ONU, Rolnik (2009 - 2013) denunciou como a preparação para esses eventos no Brasil e em outros países serviu de justificativa para a suspensão de leis urbanísticas e ambientais, permitindo intervenções rápidas e brutais sobre o território.

Nesse cenário, sob a retórica da urgência e do interesse nacional, grandes obras de infraestrutura e estádios foram erguidos sobre comunidades removidas, enquanto áreas inteiras das cidades foram entregues à exploração privada através de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Esses eventos funcionam como "estados de exceção" temporários que deixam um legado permanente de segregação, privatização do espaço público e endividamento estatal, reforçando a lógica de cidade-mercadoria.

Por fim, outra faceta cruel da financeirização explorada por Rolnik (2015, p. 352) é o "capitalismo de desastre", observado em processos de reconstrução pós-catástrofe em países como Haiti, Chile e Filipinas. A Relatora Especial notou um padrão sistemático onde desastres naturais são utilizados como oportunidades para reconfigurar o território de acordo com os interesses do mercado imobiliário e turístico.

Sob o pretexto de "reconstruir melhor" (build back better) e garantir a segurança contra futuros eventos, comunidades tradicionais, como pescadores e moradores de áreas costeiras, são impedidas de retornar às suas terras originais. Essas áreas, agora "limpas" e consideradas de risco para a moradia popular, são frequentemente rezoneadas para a construção de resorts de luxo ou empreendimentos comerciais, revelando que a definição de "risco" é política e seletiva, servindo como ferramenta de despossessão e apropriação fundiária.

4.2 FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

A análise das funções sociais da cidade e sua interseção com o direito à moradia exige, preliminarmente, a compreensão da evolução deste direito no ordenamento constitucional brasileiro. Embora a Constituição Federal de 1988 contivesse referências esparsas em seu texto original, o direito à moradia somente foi positivado de forma expressa no rol dos

direitos sociais (art. 6º) com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, em 14 de fevereiro de 2000.

Esse lapso temporal de doze anos entre a Constituinte e a positivação explícita revela, segundo Ingo Sarlet (2025, p. 619), as resistências históricas do Estado brasileiro em internalizar plenamente os aspectos regulados pelos instrumentos internacionais concernentes à moradia. Não obstante, a doutrina já sustentava a existência de um direito fundamental implícito à moradia, decorrente da proteção à vida e à dignidade da pessoa humana, pressupostos inafastáveis para a garantia das condições materiais básicas de existência.

Atualmente, o direito à moradia é reconhecido inequivocamente como um direito fundamental autônomo, dotado de forte conteúdo existencial e vinculado diretamente à dignidade da pessoa humana e ao pleno desenvolvimento da personalidade (SARLET, 2025, p. 620). É fundamental estabelecer a distinção ontológica entre o direito à moradia e o direito de propriedade: tratam-se de direitos distintos, ainda que conexos. Enquanto a propriedade se refere à titularidade patrimonial, a moradia tutela a necessidade existencial de abrigo, segurança e privacidade.

Nessa perspectiva, a definição do conteúdo concreto do direito à moradia, diante da ausência de parâmetros explícitos no texto constitucional, tem demandado um esforço hermenêutico para recepcionar critérios do sistema internacional, como os propostos pela ONU: segurança jurídica da posse, disponibilidade de infraestrutura básica, acesso a serviços essenciais e respeito à diversidade cultural (SARLET, 2025, p. 620).

Nesse contexto, a efetivação do direito à moradia não pode prescindir de uma relação estreita com o princípio da dignidade humana e com a garantia do mínimo existencial. A moradia digna não se resume a um teto, mas abrange um padrão qualitativo mínimo de habitabilidade que assegure uma vida saudável (SARLET, 2025, p. 619). Como os demais direitos fundamentais sociais, a moradia apresenta uma dupla dimensão: uma negativa (direito de defesa), que protege o indivíduo contra privações arbitrárias de seu lar; e uma positiva (direito a prestações), que impõe ao Estado deveres de fomento, organização e implementação de políticas públicas habitacionais. A função social da cidade realiza-se, portanto, na medida em que o espaço urbano é ordenado para garantir a efetividade dessas duas dimensões.

Na sua dimensão defensiva, o direito à moradia atua como uma barreira contra ingerências estatais ou privadas que visem privar o indivíduo de seu abrigo sem amparo legal ou alternativas dignas. O ordenamento jurídico brasileiro materializou essa proteção precipuamente através da Lei nº 8.009/1990, que instituiu a impenhorabilidade do bem de família, blindando o imóvel residencial do devedor contra a constrição judicial por diversas

naturezas de dívida. Destaca-se que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou vasta jurisprudência favorável à proteção da moradia nesse âmbito, reconhecendo a importância de preservar o núcleo habitacional da família frente aos interesses creditícios.

Entretanto, a proteção do bem de família enfrenta desafios significativos quando confrontada com exceções legais, sendo o caso mais emblemático a penhora do único imóvel do fiador em contratos de locação (art. 3º, VII, da Lei 8.009/1990). O Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento histórico de fevereiro de 2006 (RE 407.688-8), firmou entendimento pela constitucionalidade da penhora do bem do fiador, sob o argumento de que tal medida seria necessária para fomentar o mercado de locações e, paradoxalmente, facilitar o acesso à moradia para os locatários. A Corte entendeu que a autonomia da vontade do fiador, ao ofertar o bem em garantia, e a proteção da livre-iniciativa justificariam a restrição ao seu direito de moradia.

Essa orientação jurisprudencial, contudo, foi alvo de severas críticas doutrinárias e de votos divergentes dentro do próprio Tribunal. Argumentou-se que a decisão violava a isonomia, ao proteger o bem de família do devedor principal (locatário) e expor à expropriação o bem do fiador, que não contraiu a dívida em benefício próprio. Ademais, apontou-se a ofensa à dignidade da pessoa humana e a fragilidade dos argumentos econômicos baseados em supostas evidências de mercado não demonstradas nos autos. A tensão entre a eficiência econômica dos contratos e a proteção existencial do fiador permaneceu latente, evidenciando a complexidade de harmonizar a função social do contrato com o direito fundamental à moradia.

A controvérsia ganhou novos contornos em junho de 2018, quando a 1ª Turma do STF, no julgamento do RE 605.709, decidiu, por maioria (3x2), pela impenhorabilidade do bem de família do fiador em contratos de locação comercial. A divergência vencedora, liderada pela Ministra Rosa Weber e acompanhada pelos Ministros Marco Aurélio e Luiz Fux, sustentou que o direito à moradia, como direito social destinado à proteção da família, não poderia ser sacrificado em prol da livre-iniciativa, especialmente em contratos comerciais onde a natureza da dívida não envolve a moradia do locatário. Essa decisão sinalizou, momentaneamente, uma possível revisão da jurisprudência restritiva, priorizando o mínimo existencial sobre os interesses patrimoniais.

Todavia, a expectativa de uma virada jurisprudencial protetiva não se consolidou. Em março de 2022, ao julgar o RE 1.307.334 (Tema 1127 da Repercussão Geral), o STF reafirmou a constitucionalidade da penhora do bem de família do fiador, estendendo a tese tanto para locações residenciais quanto comerciais. O Tribunal fixou o entendimento de que o

fiador, ao exercer seu direito de propriedade e assinar livremente o contrato, assume os riscos da garantia, não podendo evocar a proteção à moradia para frustrar obrigações assumidas, sob pena de violação da boa-fé e desestímulo ao empreendedorismo.

Sarlet (2025, p. 622) critica contundentemente esse precedente vinculante, argumentando que a decisão admite restrições desproporcionais ao direito à moradia ao não prever exceções para situações de vulnerabilidade extrema. Nesse sentido, a validação genérica da penhora, sem uma análise casuística que pondere o impacto no mínimo existencial do fiador e de sua família, pode resultar em violações à dignidade humana. Para o autor, o STF, ao priorizar a lógica de mercado de forma absoluta, afastou-se das recomendações internacionais e da própria essência do direito à moradia como pressuposto para uma vida digna, demonstrando a necessidade de temperamentos nessa interpretação.

Concomitantemente, tem-se que a dimensão defensiva do direito à moradia assumiu relevância ímpar durante a crise sanitária da Covid-19, momento em que o "ficar em casa" tornou-se imperativo de saúde pública. O STF, na ADPF 828, adotou postura ativa na proteção dos vulneráveis, determinando a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurassem os efeitos da pandemia. Essa medida cautelar, posteriormente prorrogada, evidenciou o reconhecimento judicial de que a posse, ainda que precária, cumpre uma função social vital em momentos de calamidade, sobrepondo-se temporariamente ao direito de propriedade (SARLET, 2025, p. 622).

A interação entre o Judiciário e o Legislativo nesse período também merece destaque. Com a edição da Lei nº 14.216/2021, que suspendeu ordens de desocupação urbana, o STF decidiu pela prevalência dos critérios legais naquilo que fossem mais favoráveis aos vulneráveis. Além disso, a Corte identificou inconstitucionalidade por omissão na lei quanto aos imóveis rurais, estendendo a proteção cautelar também a essas áreas. Sarlet (2025, p. 623) defende que esse episódio reforça que o direito à moradia impõe ao Estado um dever de abstenção de agravar a vulnerabilidade social, especialmente em situações de emergência sanitária.

Com o arrefecimento da pandemia, o STF estabeleceu um "regime de transição" para a retomada das reintegrações de posse, introduzindo a obrigatoriedade de criação de Comissões de Conflitos Fundiários. Essas comissões têm a função de realizar visitas técnicas, promover audiências de mediação e propor estratégias graduais para o cumprimento das ordens, evitando despejos abruptos e violentos. Foram fixados requisitos como a ciência prévia das comunidades, prazos razoáveis para desocupação e a garantia de encaminhamento das

famílias para abrigos ou medidas análogas, consolidando um protocolo humanizado para a resolução de conflitos possessórios coletivos.

Na sua vertente prestacional, o direito à moradia exige do Estado a implementação de medidas fáticas e normativas para assegurar o acesso à habitação digna. Nesse contexto, Sarlet (2025, p. 623) defende que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) representa a principal resposta legislativa a esse dever constitucional, de modo a instrumentalizar a política urbana para cumprir as funções sociais da cidade. A lei não apenas regulamenta os dispositivos constitucionais, mas cria mecanismos concretos para viabilizar o "direito à cidade", entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento e à infraestrutura para as gerações presentes e futuras.

Entre os instrumentos do Estatuto da Cidade vocacionados à efetivação da moradia, destacam-se as operações urbanas consorciadas. Nestas operações, o Poder Público e a iniciativa privada associam-se para promover transformações urbanísticas estruturais, com o objetivo expresso de alcançar melhorias sociais e valorização ambiental. A função social se manifesta na exigência de contrapartidas que beneficiem a coletividade, podendo incluir a produção de habitação de interesse social em áreas valorizadas, combatendo a segregação espacial.

Outro instrumento relevante é o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), previsto no art. 37 do Estatuto. O EIV tem por finalidade avaliar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos sobre a qualidade de vida da população residente, assegurando que o desenvolvimento urbano não comprometa as condições de habitabilidade da vizinhança. Ao garantir a publicidade e a consulta popular sobre esses estudos, o instrumento fortalece o controle social sobre o espaço urbano e protege o direito à moradia em sua dimensão ambiental e qualitativa (SARLET, 2025, p. 623).

Ademais, tem-se que o Estatuto da Cidade inovou significativamente ao regular o usucapião coletivo, voltado para a regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda onde não é possível a individualização dos terrenos. A declaração judicial do usucapião coletivo constitui um condomínio indivisível, garantindo a segurança da posse para toda a comunidade. Esse instituto é vital para a função social da cidade, pois permite a integração de assentamentos informais à cidade legal, assegurando a permanência das famílias em seus locais de vida e construção comunitária.

Paralelamente, no plano constitucional, o usucapião especial urbano (art. 183 da CF) consagra o direito à aquisição da propriedade pelo possuidor que utiliza imóvel de até 250m² para sua moradia ou de sua família, por cinco anos ininterruptos. Regulamentado pelo

Estatuto da Cidade e pelo Código Civil (art. 1.240), esse instrumento privilegia a função social da posse em detrimento da propriedade ociosa, servindo como mecanismo direto de distribuição de riqueza e acesso à moradia. Sarlet (2025, p. 624) observa que todo o elenco de usucapiões especiais reflete diretamente na proteção do direito à moradia.

Merece menção especial o usucapião familiar, introduzido no Código Civil (art. 1.240-A) pela Lei 12.424/2011. Essa modalidade permite que o ex-cônjuge ou ex-companheiro que permaneceu no imóvel após o abandono do lar pelo outro adquira o domínio integral do bem em dois anos, desde que o utilize para moradia da família. Essa inovação legislativa reforça a proteção da moradia na perspectiva do direito de família, assegurando que a ruptura conjugal não resulte na perda do teto para quem assume a guarda do lar, densificando a função social da propriedade residencial.

Nessa perspectiva, a efetivação da dimensão prestacional suscita debates sobre a justiciabilidade das políticas públicas. Embora não haja consenso absoluto sobre a existência de um direito subjetivo à construção de moradias pelo Estado, o STF tem admitido que, em situações de omissão inconstitucional ou emergência, o Judiciário pode compelir o Poder Público a adotar medidas concretas de segurança e moradia (SARLET, 2025, p. 625). Isso demonstra que a separação de poderes não pode servir de escudo para a inércia estatal diante de violações ao mínimo existencial.

Por fim, no que tange às pessoas em situação de rua, a jurisprudência recente do STF (MI 7.416 AgR, 2024) reconheceu a existência de um arcabouço normativo protetivo, afastando a alegação de omissão legislativa absoluta. A Corte entendeu que o desafio reside na efetividade da execução das leis existentes. Assim, conclui-se que a garantia do direito fundamental à moradia, sustentada pelas funções sociais da cidade, depende de uma articulação constante entre a proteção jurídica da posse, a regulação urbanística via Estatuto da Cidade e a implementação diligente de políticas públicas, visando sempre a dignidade da pessoa humana (SARLET, 2025, p. 625).

4.3 UM ROTEIRO PARA A JUSTIÇA URBANA: PROCEDIMENTO REGISTRAL E NOTARIAL DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL OU ADMINISTRATIVA

O procedimento da usucapião extrajudicial ou administrativa, instituído pelo Código de Processo Civil de 2015 e inserido na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973, art. 216-A), representa um marco na desjudicialização e na política de regularização fundiária brasileira. A opção pela via extrajudicial não altera os requisitos materiais para a aquisição da

propriedade, tais como o tempo, a posse mansa e pacífica e o *animus domini*, mas modifica substancialmente o *iter* procedimental, ou seja, o “caminho” do procedimento, transferindo do juiz para os delegatários de serviços notariais e registrais a competência para processar e reconhecer esse direito.

O roteiro para a concretização dessa "Justiça Urbana" inicia-se obrigatoriamente com a contratação de um advogado ou a assistência de um defensor público, visto que a capacidade postulatória é requisito indispensável para a validade de todos os atos subsequentes, cabendo a este profissional a análise preliminar da modalidade de usucapião aplicável e a reunião do acervo probatório inicial.

O primeiro passo prático do procedimento ocorre no Tabelionato de Notas, com a lavratura da Ata Notarial de justificação de posse. Este instrumento é o elemento central da prova extrajudicial, pois o tabelião, dotado de fé pública, atesta a veracidade dos fatos que fundamentam o pedido. Para sua confecção, o notário deve realizar diligências no imóvel ou ouvir testemunhas para constatar o tempo e a natureza da posse, descrevendo as características da ocupação, benfeitorias e a inexistência de oposição visível. A ata deve ser lavrada pelo tabelião do município onde o imóvel está localizado, garantindo a proximidade necessária para a verificação *in loco* da realidade fática, servindo como documento instrutório obrigatório para o requerimento posterior ao registro de imóveis.

Simultaneamente ou logo após a lavratura da ata, o procedimento exige uma etapa técnica de engenharia, que consiste na elaboração da planta e do memorial descritivo do imóvel. Estes documentos devem ser assinados por profissional legalmente habilitado (engenheiro ou arquiteto), com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT). A precisão técnica é vital, exigindo-se preferencialmente o georreferenciamento das coordenadas (SIRGAS 2000) para evitar sobreposições de áreas, especialmente em imóveis rurais ou urbanos complexos. Nesta fase, busca-se também a assinatura dos titulares de direitos reais e dos confrontantes na própria planta, o que agiliza significativamente o processo ao funcionar como uma anuência prévia, dispensando notificações futuras.

Com a ata notarial e as peças técnicas em mãos, o advogado deve reunir a documentação complementar, que inclui as certidões negativas dos distribuidores da justiça estadual e federal, tanto cíveis quanto criminais, do local do imóvel e do domicílio do requerente. Estas certidões têm o objetivo de comprovar a pacificidade da posse, demonstrando que não existem ações possessórias ou reivindicatórias em trâmite contra o usucapiente ou seus antecessores durante o período aquisitivo. Caso existam apontamentos,

devem ser apresentadas certidões de objeto e pé para esclarecer que os litígios não versam sobre a posse do bem usucapiendo, garantindo que o direito pleiteado não é litigioso.

Ainda na fase instrutória, é necessário juntar o "justo título", se houver, ou quaisquer documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse. Esta categoria probatória é ampla e admite comprovantes de pagamento de impostos (como IPTU ou ITR), taxas de serviços públicos (água, luz), correspondências antigas e notas fiscais de materiais de construção. Para a modalidade de usucapião ordinária, o justo título é requisito essencial; para as demais, funciona como forte indício de boa-fé e *animus domini*. A robustez documental nesta etapa é crucial para que o Oficial de Registro possa formar seu convencimento sem a necessidade de instrução oral, típica do processo judicial.

Após a instrução completa, o procedimento migra para o Cartório de Registro de Imóveis competente pela circunscrição do bem, onde se protocola o requerimento formal assinado pelo advogado e pelo usucapiente. O oficial realiza a prenotação, garantindo a prioridade registral do pedido, e inicia a fase de autuação e qualificação registral. Nesta etapa crítica, o registrador analisa a legalidade estrita de todos os documentos apresentados, verificando a competência, a legitimidade das partes, a regularidade formal da ata notarial e a consistência das descrições técnicas. Se houver falhas, emite-se uma nota devolutiva para que o requerente sane as irregularidades antes do prosseguimento.

Superada a qualificação inicial, o oficial verifica se todos os titulares de direitos reais registrados na matrícula do imóvel usucapiendo e nas matrículas dos imóveis confinantes já manifestaram sua anuência na planta ou em documento apartado. Caso não haja consentimento prévio de algum titular ou confrontante, o registrador deve proceder à notificação destes, seja pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento. Este é um dos pontos onde a legislação evoluiu significativamente: se o notificado não se manifestar no prazo de 15 dias, seu silêncio é interpretado como concordância (anuência tácita), permitindo o avanço do processo que, anteriormente, travava diante da inércia de terceiros.

Paralelamente às notificações de particulares, o procedimento impõe a cientificação obrigatória dos entes públicos, quais sejam: União, Estado, Distrito Federal e Município, para que manifestem eventual interesse na área. Esta etapa visa proteger o patrimônio público, que é constitucionalmente imprescritível. Os órgãos públicos têm o prazo de 15 dias para responder, sendo que o silêncio, embora não gere presunção absoluta de inexistência de bens públicos, permite ao oficial prosseguir com a análise, desde que as certidões e a planta não indiquem sobreposição com áreas públicas cadastradas. O uso de sistemas eletrônicos integrados tem agilizado essa verificação de confrontações com bens da União e do Estado.

Se as notificações pessoais restarem infrutíferas porque os titulares ou confrontantes estão em local incerto ou não sabido, o oficial deve promover a notificação por edital. O edital deve ser publicado em jornal de grande circulação local ou em meio eletrônico oficial, concedendo o prazo de 15 dias para manifestação. Esta é a garantia final de publicidade *erga omnes*, assegurando que terceiros interessados tenham a oportunidade de se opor ao pedido antes que a propriedade seja consolidada. A ausência de manifestação após o prazo editalício também é interpretada como concordância, destravando a etapa final do procedimento.

Caso surja alguma impugnação fundamentada por parte de qualquer notificado, o rito extrajudicial prevê uma tentativa de composição amigável. O oficial de registro pode atuar como conciliador, designando audiência na serventia para tentar resolver divergências sobre limites ou titularidades. Se a conciliação for bem-sucedida, lavra-se o acordo e o processo segue; se for infrutífera, o oficial encerra a via administrativa e remete os autos ao juízo competente, onde o requerente poderá emendar a inicial para prosseguir como ação judicial de usucapião, aproveitando-se os atos já praticados.

Durante todo o trâmite, o oficial de registro detém a prerrogativa de realizar diligências próprias caso ainda restem dúvidas sobre a posse ou a localização do imóvel. O parágrafo 5º do artigo 216-A da LRP autoriza o registrador a ir ao local ou solicitar documentos adicionais para elucidação de pontos obscuros. Esta postura ativa do registrador reforça a segurança jurídica do sistema, garantindo que o reconhecimento da propriedade não seja apenas um carimbo burocrático, mas uma validação de uma situação fática real e incontestável.

A especificidade dos imóveis em condomínios edilícios merece destaque no fluxo procedimental, pois a legislação faculta a simplificação das notificações. Quando a usucapião recai sobre unidade autônoma com matrícula própria (apartamento, sala), dispensa-se a anuência dos demais condôminos vizinhos, bastando a notificação do síndico. Isso acelera o processo em áreas urbanas verticalizadas, onde a obtenção de assinaturas de dezenas de vizinhos tornaria o procedimento inviável. Já em condomínios de fato ou irregulares, a exigência de anuência dos titulares da área maior permanece rigorosa para evitar fraudes na individualização.

No contexto de imóveis rurais, o passo a passo inclui obrigatoriamente a verificação de regularidade ambiental e agrária. Além da planta, exige-se o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) quitado. A certificação do georreferenciamento no SIGEF (INCRA) torna-se uma etapa prévia indispensável para garantir que a área não se sobrepõe a terras indígenas, quilombolas ou unidades de

conservação. A complexidade técnica rural demanda uma interação maior entre o advogado, o engenheiro agrimensor e o registrador para superar as exigências fundiárias específicas.

A questão dos emolumentos também faz parte do roteiro, devendo o requerente arcar com as custas da ata notarial no início e com as custas de processamento e registro ao final. No entanto, o procedimento respeita a gratuidade de justiça para os hipossuficientes. Aqueles que declararem pobreza sob as penas da lei ou que forem beneficiários de assistência judiciária gratuita têm direito à isenção de taxas cartorárias, garantindo que o custo financeiro não seja uma barreira para a regularização fundiária de interesse social e para o acesso à cidadania.

A padronização nacional do procedimento foi consolidada pelo Provimento nº 65/2017 do CNJ e atualizada pelo Provimento nº 149/2023 (Código Nacional de Normas), que uniformizou prazos, modelos de editais e interpretações sobre o silêncio. Antes dessa regulação, a heterogeneidade de exigências entre cartórios criava insegurança; agora, o roteiro é previsível em todo o território nacional. O advogado deve estar atento a essas normas infralegais que detalham minúcias operacionais, como a forma de contagem de prazos e os requisitos para a dispensa de certas certidões.

Um aspecto fundamental para a segurança de terceiros é a publicidade registral durante o curso do processo. Assim que o pedido é autuado, o oficial deve averbar na matrícula de origem (se houver) a existência do processo de usucapião extrajudicial. Essa "notícia de usucapião" previne adquirentes de boa-fé sobre a litigiosidade potencial do imóvel e protege o mercado imobiliário. Ao final, com o registro definitivo, os ônus reais anteriores incompatíveis são extintos, entregando ao usucapiente a propriedade limpa, salvo restrições administrativas ou ambientais.

O desfecho do procedimento ocorre quando, transcorridos todos os prazos sem impugnação e estando a documentação em perfeita ordem, o oficial emite nota fundamentada de deferimento. Neste momento, realiza-se o ato de registro propriamente dito, que pode ser feito na matrícula existente ou mediante a abertura de uma nova matrícula, encerrando a anterior. Este ato tem efeito declaratório da aquisição originária da propriedade, conferindo ao requerente o título de proprietário com eficácia *erga omnes*, permitindo-lhe dispor do bem, oferecê-lo em garantia e integrá-lo formalmente ao seu patrimônio.

Caso o pedido seja rejeitado pelo oficial, seja por insuficiência documental ou impedimento legal insanável, a decisão não faz coisa julgada material. O requerente pode suscitar o procedimento de dúvida registral perante o juiz corregedor permanente para revisar a decisão administrativa ou, alternativamente, ajuizar a ação de usucapião diretamente na via

judicial. A rejeição extrajudicial não impede o acesso ao Judiciário, reafirmando o caráter facultativo e complementar da via administrativa.

Por fim, a evolução para a usucapião eletrônica, através do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), começa a desenhar um novo horizonte para este roteiro. O protocolo digital de documentos, a visualização remota de matrículas e as notificações eletrônicas estão reduzindo ainda mais os prazos de tramitação. A integração de dados entre cartórios e órgãos públicos promete automatizar verificações que hoje dependem de certidões físicas, tornando o passo a passo cada vez mais célere e menos burocrático.

Em suma, o roteiro da usucapião extrajudicial constitui um avanço institucional que materializa a função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana. Ao estabelecer um fluxo lógico que parte da constatação fática notarial, passa pelo rigor técnico da engenharia e culmina na qualificação jurídica registral, o sistema brasileiro oferece uma resposta eficiente ao histórico problema da irregularidade fundiária. O procedimento detalhado demonstra que a celeridade administrativa não sacrifica a segurança jurídica, mas a reforça, entregando ao cidadão um título de propriedade robusto e incontestável em tempo razoável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões desenvolvidas ao longo deste trabalho partiram do objetivo geral de analisar a usucapião extrajudicial ou administrativa como instrumento de regularização fundiária e de efetivação do direito humano e fundamental à moradia adequada, no contexto do movimento de desjudicialização do sistema de justiça brasileiro. Buscou-se demonstrar que a transferência do procedimento para a esfera registral e notarial não representa mera alteração formal, mas integra um processo mais amplo de reestruturação institucional voltado à ampliação do acesso à justiça em sentido substancial.

O problema de pesquisa consistiu em investigar em que medida a usucapião extrajudicial é capaz de promover, de forma efetiva, a inclusão fundiária e a concretização do direito à moradia adequada, questionando se a desjudicialização amplia o acesso à justiça ou apenas desloca a instância decisória. A análise teórica, normativa e institucional realizada permitiu concluir que, observadas as garantias constitucionais do contraditório, da publicidade e do controle jurisdicional, o instituto se revela instrumento legítimo e eficiente de promoção da justiça urbana e da função social da propriedade. Dessa forma, tem-se que:

i. A teoria do acesso à justiça desenvolvida por Mauro Cappelletti e Bryant Garth evidenciou que o acesso à justiça não se limita ao ingresso no Judiciário, mas envolve a obtenção de tutela efetiva, tempestiva e socialmente adequada, fundamento teórico que sustenta a legitimidade da desjudicialização.

ii. A explosão da litigiosidade no Brasil, comprovada por dados institucionais recentes, demonstrou a insuficiência do modelo exclusivamente judicial para absorver a demanda social por reconhecimento de direitos, reforçando a necessidade de mecanismos extrajudiciais eficientes.

iii. A desjudicialização não implica supressão de garantias, mas reorganização funcional do sistema de justiça, preservando o controle jurisdicional e ampliando as possibilidades institucionais de solução de conflitos.

iv. A introdução da usucapião extrajudicial pelo Código de Processo Civil de 2015 representou marco relevante na transferência de atribuições tradicionalmente judiciais para a esfera administrativa, especialmente mediante a inclusão do art. 216-A na Lei de Registros Públicos.

v. A regulamentação do procedimento pelo Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça conferiu maior segurança jurídica, uniformidade e detalhamento técnico à prática registral, consolidando a via extrajudicial como alternativa viável e estruturada.

vi. A irregularidade fundiária urbana revelou-se fenômeno estrutural no Brasil, decorrente de processos históricos de urbanização excludente, o que torna a regularização fundiária instrumento indispensável à promoção da dignidade da pessoa humana.

vii. A usucapião extrajudicial mostrou-se mecanismo apto a reconhecer a aquisição originária da propriedade a partir da posse qualificada e da função social exercida de fato, promovendo a formalização de situações consolidadas.

viii. A articulação entre usucapião extrajudicial e políticas de Regularização Fundiária Urbana (REURB) potencializa a inclusão jurídica e social, permitindo a titulação de posses em larga escala e a integração dos imóveis ao sistema registral formal.

ix. A efetivação do direito humano e fundamental à moradia adequada depende não apenas de políticas habitacionais, mas também de instrumentos jurídicos capazes de conferir segurança dominial e estabilidade às famílias em situação de vulnerabilidade.

x. Conclui-se que a usucapião extrajudicial ou administrativa constitui instrumento relevante de justiça urbana, ao conjugar eficiência procedimental, segurança jurídica e promoção da função social da propriedade, contribuindo para a construção de um sistema de justiça mais acessível, plural e compatível com os valores do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

2º TABELIÃO DE NOTAS DE SÃO PAULO. **Usucapião extrajudicial: passo a passo do procedimento.** Disponível em:

<https://www.2cartorio.com.br/noticias/detalhe/usucapiao-extrajudicial-passo-a-passo-do-procedimento>. Acesso em: 11 jan. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969**. Altera a redação do art. 66 da Lei nº 4.728/1965, estabelece normas sobre alienação fiduciária e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 out. 1969.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jan. 1974.

BRASIL. **Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 1992.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. 1994.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o sistema de financiamento imobiliário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. 1997.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o patrimônio de afetação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 ago. 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos do Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jan. 2007.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023**. Dispõe sobre garantias e procedimentos extrajudiciais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 out. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2025**. Brasília, DF: CNJ, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília, DF: CNJ, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial. Brasília, DF: CNJ, 2023.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana: REURB**. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2025.

GOMES, Renato Cordeiro. **A cidade, a literatura e os estudos culturais: do tema ao problema**. Ipotesi: Revista de Estudos Literários, Juiz de Fora, v. 3, n. 2, p. 19–30, 1999.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 2025.

LEMOS JÚNIOR, Marco Antônio de Oliveira; FERREIRA, Adegmar José. **A usucapião extrajudicial como instrumento de desjudicialização do acesso ao direito de propriedade**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, DF, ano 33, n. 1, p. 66–72, 2021.

LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (coord.). **Tratamento da litigiosidade brasileira: diagnósticos, abordagens e casos de sucesso**. Brasília, DF: ENFAM, 2023.

MAIA, Camila Santos da Silva. **Usucapião extrajudicial (ou administrativa) e o direito registral e notarial**. Revista FT, Rio de Janeiro, v. 27, ed. 120, mar. 2023. Disponível em: <https://revistaft.com.br/usucapiao-extrajudicial-ou-administrativa-e-o-direito-registral-e-notarial/>. Acesso em: 11 jan. 2026.

MURAKAMI, Rodrigo Canevassi. **A usucapião extrajudicial como instrumento de regularização fundiária urbana**. Lumen et Virtus, São José dos Pinhais, v. 15, n. 43, p. 8995–9012, 2024.

NERIS, Lucas Gabriel Duarte; LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de. **Desjudicialização na regularização fundiária brasileira: aspectos da usucapião extrajudicial**. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 155–174, jan./abr. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. **O procedimento da usucapião extrajudicial**. Porto Alegre: IRIB, 2016. Disponível em:

<http://www.registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2016/07/O-PROCEDIMENTO-DA-USUCAPIAO-EXT.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2026.

PEREIRA, Tânia M. Calcagno Vaz Velasco. **Usucapião extrajudicial: um instrumento de regularização fundiária urbana em sede administrativa**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 223–241, jul./dez. 2017.

RAMOS, Camila. **Princípio da continuidade e disponibilidade registral**. JusBrasil, s.d. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principio-da-continuidade-e-disponibilidade-registral/944652648>. Acesso em: 11 jan. 2026.

REGISTRO DE IMÓVEIS ONLINE. **Procedimento de usucapião extrajudicial**. Montes Claros, 2025. Disponível em: <https://registrodeimoveisonline.com.br/docs/procedimento-de-usucapiao-extrajudicial/>. Acesso em: 11 jan. 2026.

REZENDE, Júlia Ribeiro de. **A usucapião extrajudicial como instrumento de acesso à justiça e realização dos direitos humanos**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, p. 131–140, jul./dez. 2017.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ROLNIK, Raquel. **Guia das remoções**. São Paulo: LabCidade/FAU-USP, 2013.

ROLNIK, Raquel. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente integrante do direito a um padrão de vida adequado** (A/HRC/10/7). Genebra: Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2009.

ROLNIK, Raquel. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada: as mulheres e o direito à moradia adequada** (A/HRC/19/53). Genebra: Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2011.

ROLNIK, Raquel. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada: segurança da posse** (A/HRC/25/54). Genebra: Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2013.

ROLNIK, Raquel. **Chaves para pensar a moradia como um direito e não como uma mercadoria na era da financeirização**. São Paulo: LabCidade, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direito à moradia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2025.

TORRES, Lorena Lucena. **Passo a passo da usucapião extrajudicial**. JusBrasil, 2018. Disponível em:
<https://lucenatorres.jusbrasil.com.br/artigos/535292088/passo-a-passo-da-usucapiao-extrajudicial>. Acesso em: 11 jan. 2026.