



Serviço Público Federal
Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



ATA DE APRESENTAÇÃO DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE DIREITO

Aos vinte e dois dias do mês de maio de dois mil e vinte e seis, às treze horas e trinta minutos, realizou-se virtualmente através da plataforma Google Meet, ID da reunião: <https://meet.google.com/uba-womq-iub>, a sessão pública da Banca Examinadora de Defesa de TCC, para conclusão do Curso de Direito, intitulado “**O ACESSO À JUSTIÇA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE: OS OBSTÁCULOS À REGULARIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E A EFICÁCIA DAS VIAS EXTRAJUDICIAIS**”, apresentada pelo(a) acadêmico(a) **Felipe de Moraes Laabs**, para obtenção do título de Bacharel em Direito. A Banca Examinadora procedeu à arguição pública do(a) candidato(a), estando o(a) acadêmico(a):

(x) APROVADO(A) () APROVADO(A) COM RESSALVAS ()
REPROVADO(A)

Proclamado o resultado pelo presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, dos quais, para constar, foi conferida e assinada a presente Ata pelos membros da Banca Examinadora e pelo(a) acadêmico(a).

Nilton Cesar Antunes da Costa
(Presidente)

Tchoya Gardenal Fina do Nascimento
(Membro)

Ana Paula Martins Amaral
(Membro)

Felipe de Moraes Laabs
(Acadêmico(a))

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Nilton Cesar Antunes da Costa, Professor do Magisterio Superior**, em 22/05/2026, às 14:17, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Tchoya Gardenal Fina do Nascimento, Professora do Magistério Superior**, em 22/05/2026, às 14:18, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Martins Amaral, Professora do Magistério Superior**, em 22/05/2026, às 16:01, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Felipe de Moraes Laabs, Usuário Externo**, em 28/05/2026, às 16:40, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6411829** e o código CRC **E907C489**.

FACULDADE DE DIREITO

Av Costa e Silva, s/nº - Cidade Universitária

Fone: (67) 3345-7145 / 3345-7251

CEP 79070-900 - Campo Grande - MS

O ACESSO À JUSTIÇA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE: OS OBSTÁCULOS À REGULARIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E A EFICÁCIA DAS VIAS EXTRAJUDICIAIS

Felipe de Moraes Laabs¹
Nilton Cesar Antunes da Costa²

RESUMO

O presente artigo examina a relação entre o direito fundamental de acesso à justiça e a efetivação do direito de propriedade no Brasil, com enfoque nos obstáculos que dificultam a regularização imobiliária e na eficácia das vias extrajudiciais como instrumentos de superação dessas barreiras. O estudo parte da premissa constitucional de que o acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, não se restringe à tutela jurisdicional, alcançando também os mecanismos extrajudiciais aptos a conferir segurança jurídica e eficácia plena aos direitos. Analisa-se a função social da propriedade (art. 5º, XXII e XXIII, e art. 170, II e III, da Constituição Federal) e o regime do art. 1.228 do Código Civil, com destaque para a relação dogmática entre posse e propriedade e o papel do registro imobiliário como pressuposto de oponibilidade erga omnes. Em seguida, expõe-se o diagnóstico da informalidade imobiliária brasileira, marcada pelos contratos de gaveta, pela sucessão informal, pelo custo elevado de tributos e emolumentos e pela morosidade do Poder Judiciário. Por fim, examinam-se as soluções extrajudiciais consolidadas pelo ordenamento, especialmente a adjudicação compulsória extrajudicial (Lei nº 14.382/2022), a usucapião extrajudicial (art. 216-A da Lei nº 6.015/1973), a regularização fundiária urbana (Lei nº 13.465/2017) e o inventário em cartório, demonstrando-se sua aptidão para concretizar o acesso à justiça registral, embora ainda limitada por barreiras econômicas que demandam aprimoramento institucional. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa e método dedutivo, com coleta de dados secundários em acervos legais, normativos e doutrinários.

Palavras-chave: Acesso à Justiça; Direito de Propriedade; Regularização Imobiliária; Desjudicialização; Vias Extrajudiciais.

ABSTRACT

This article examines the relationship between the fundamental right of access to justice and the effective enforcement of property rights in Brazil, focusing on the obstacles that hinder real estate regularization and on the effectiveness of extrajudicial procedures as instruments to overcome such barriers. The study departs from the constitutional premise that access to justice, provided for in Article 5, XXXV, of the Federal Constitution, is not restricted to judicial protection, but also encompasses extrajudicial mechanisms capable of granting legal certainty and full effectiveness to rights. The analysis addresses the social function of property (Articles 5, XXII and XXIII, and 170, II and III, of the Federal Constitution) and the regime established in Article 1,228 of the Civil Code, with emphasis on the dogmatic relationship between

¹Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

²Orientador. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Mestre em Direito e Economia pela Universidade Gama Filho. Professor Associado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e da Universidade Católica Dom Bosco.

possession and ownership and the role of the real estate registry as a prerequisite for erga omnes effects. The article then presents the diagnosis of Brazilian real estate informality, marked by under-the-table contracts, informal succession, high taxes and notarial fees, and judicial slowness. Finally, it examines the extrajudicial solutions consolidated by the legal system, particularly the extrajudicial compulsory adjudication (Law No. 14,382/2022), extrajudicial adverse possession (Article 216-A of Law No. 6,015/1973), urban land regularization (Law No. 13,465/2017), and extrajudicial probate, demonstrating their capacity to materialize access to registral justice, although still constrained by economic barriers that demand institutional improvement. The methodology adopted is bibliographic and documentary research, qualitative in nature and deductive in method, with collection of secondary data from legal, regulatory and doctrinal sources.

Keywords: Access to Justice; Property Rights; Real Estate Regularization; Dejudicialization; Extrajudicial Procedures.

1 INTRODUÇÃO

O direito de propriedade ocupa posição central no ordenamento jurídico brasileiro, sendo protegido pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental (art. 5º, XXII) e simultaneamente vinculado à observância de sua função social (art. 5º, XXIII; art. 170, II e III). A despeito da centralidade normativa, persiste no país um cenário paradoxal: enquanto o ordenamento confere robusta tutela ao titular registral, milhões de imóveis permanecem em situação de irregularidade, sem matrícula atualizada, sem cadeia dominial regular ou sem o ato registral de aquisição da propriedade. Tal descompasso revela que a previsão formal do direito não basta para assegurar sua efetividade.

A presente pesquisa investiga, sob enfoque dogmático e crítico, a articulação entre o acesso à justiça e a efetivação do direito de propriedade no Brasil, com especial atenção aos obstáculos que dificultam a regularização imobiliária e à eficácia das vias extrajudiciais como instrumentos de superação dessas barreiras. Parte-se da premissa de que o acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, não se confunde com mero acesso ao Poder Judiciário: trata-se de garantia ampla, que abrange igualmente os mecanismos extrajudiciais aptos a produzir segurança jurídica e a conferir eficácia plena aos direitos.

Diante desse quadro, a pesquisa formula a seguinte questão: em que medida a irregularidade imobiliária funciona como barreira ao acesso à justiça e ao pleno exercício do direito de propriedade no Brasil, e até que ponto as vias extrajudiciais consolidadas pelo ordenamento contemporâneo são aptas a superar tais barreiras? A justificativa do estudo decorre da relevância prática e teórica do tema. No plano prático, a irregularidade imobiliária compromete o patrimônio das famílias, impede o acesso ao crédito bancário, reduz o valor de mercado dos imóveis e inviabiliza atos de disposição. No plano teórico, a análise das vias

extrajudiciais como expressão do acesso à justiça demanda revisão dogmática do próprio conceito de jurisdição, recolocando a função notarial e registral no centro do debate sobre efetividade dos direitos.

A hipótese que orienta o trabalho sustenta que as ferramentas extrajudiciais — notadamente a adjudicação compulsória extrajudicial (Lei nº 14.382/2022), a usucapião extrajudicial (art. 216-A da Lei nº 6.015/1973), a regularização fundiária urbana (Lei nº 13.465/2017) e o inventário em cartório — representam instrumentos efetivos de concretização do acesso à justiça, embora ainda condicionadas por barreiras econômicas que limitam sua plena utilização pela população em geral.

Posto isso, o objetivo geral do artigo é examinar a articulação entre acesso à justiça, regularização imobiliária e desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo. O desenvolvimento da pesquisa estrutura-se em três frentes principais.

A primeira aborda os fundamentos constitucionais do acesso à justiça e do direito de propriedade, percorrendo a teoria das três ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, a função social da propriedade, o regime do art. 1.228 do Código Civil e a relação dogmática entre posse e propriedade, com especial atenção ao registro imobiliário como pressuposto de oponibilidade erga omnes.

A segunda apresenta o diagnóstico da informalidade imobiliária brasileira, abordando os contratos de gaveta, a sucessão informal, a fragilidade probatória do possuidor, o custo proibitivo da formalização — em razão dos tributos incidentes e dos emolumentos cartorários — e a morosidade do Poder Judiciário, com seus reflexos sobre a insegurança jurídica, a exclusão do crédito imobiliário e a dignidade da pessoa humana.

A terceira examina as vias extrajudiciais como resposta ao problema, com ênfase na adjudicação compulsória extrajudicial, na usucapião extrajudicial, na regularização fundiária urbana e no inventário em cartório, encerrando-se com a análise dos limites econômicos do modelo e a proposição de aprimoramentos institucionais voltados à plena efetividade do acesso extrajudicial.

A metodologia adotada é a revisão bibliográfica e a análise documental, com coleta de dados secundários em acervos legais, normativos e doutrinários. Optou-se pelo método dedutivo, que parte de premissas universais sobre os princípios constitucionais do acesso à justiça e da função social da propriedade para chegar a conclusões específicas sobre a aplicabilidade das vias extrajudiciais à realidade brasileira. A pesquisa tem natureza qualitativa, já que os dados levantados são submetidos a análise crítica voltada à compreensão do fenômeno jurídico. O propósito final é demonstrar que a desjudicialização da regularização imobiliária,

longe de configurar mera medida de eficiência administrativa, constitui dever constitucional de transparência ativa e instrumento essencial à concretização do Estado Democrático de Direito.

2 ACESSO À JUSTIÇA E DIREITO DE PROPRIEDADE: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

A análise da regularização imobiliária e das vias extrajudiciais pressupõe, como ponto de partida indispensável, a compreensão dos fundamentos constitucionais do acesso à justiça e do direito de propriedade. Tais institutos não se relacionam de forma episódica ou meramente convergente: o acesso à justiça é, em sua dimensão substancial, condição de efetivação do direito de propriedade, e a função social da propriedade, por sua vez, condiciona o conteúdo do que se entende por exercício legítimo desse direito. A presente seção examina, em três momentos articulados, a base normativa que permitirá, nos capítulos seguintes, a análise crítica dos obstáculos à formalização imobiliária e a aferição da eficácia das soluções extrajudiciais.

2.1 O acesso à justiça como direito fundamental: a teoria das três ondas de Cappelletti e Garth e a dignidade da pessoa humana como vetor da moradia

O artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 consagra que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (Brasil, 1988). A leitura literal do dispositivo poderia sugerir que o acesso à justiça se exaure na garantia de ingresso em juízo. Tal compreensão, contudo, esvazia o sentido material do direito fundamental, reduzindo-o a mera ficção formal. A doutrina contemporânea há muito superou essa leitura restritiva.

Cappelletti e Garth (1988), em obra paradigmática para a temática, vincularam o acesso à justiça à possibilidade efetiva de todos os cidadãos, sobretudo os mais vulneráveis, reivindicarem seus direitos e resolverem seus litígios. No âmbito do Projeto Florença, formularam a teoria das três ondas renovatórias do acesso à justiça: a primeira voltada à assistência judiciária aos hipossuficientes econômicos; a segunda, à tutela dos interesses difusos e coletivos; a terceira, mais ampla, dedicada ao próprio modo de ser do processo e à remoção dos óbices estruturais que afastam o cidadão da prestação jurisdicional efetiva.

É justamente na terceira onda renovatória que se inscreve a presente pesquisa. A reformulação dos meios pelos quais a tutela jurídica se concretiza alcança, hoje, mecanismos que extrapolam os limites tradicionais da função jurisdicional do Estado. A desjudicialização — assim entendida a transferência, ao menos parcial, de atos de natureza homologatória ou

declaratória ao âmbito notarial e registral — constitui expressão contemporânea desse movimento, voltado a tornar a tutela dos direitos efetivamente acessível à população.

Sob esse enfoque, o acesso à justiça em sentido material exige que o titular do direito disponha de instrumentos eficazes, céleres e economicamente viáveis para obter a tutela pretendida. Não basta, portanto, que o ordenamento preveja a possibilidade abstrata de provocação do Poder Judiciário: é necessário que os caminhos disponíveis sejam, na prática, percorríveis pelo cidadão comum. Quando o único caminho disponível para a regularização de um direito é a via judicial, e quando essa via se mostra demasiadamente onerosa ou demorada, o acesso à justiça resta comprometido em sua dimensão substancial.

A dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), opera como vetor interpretativo desse arranjo. A moradia, constitucionalmente reconhecida como direito social (art. 6º, caput), encontra-se umbilicalmente ligada à segurança jurídica do imóvel ocupado. A ausência de regularização fundiária, ao impedir o reconhecimento formal da propriedade, atinge não apenas o patrimônio econômico do indivíduo, mas a própria estrutura existencial em que se desenrola a sua vida — premissa que reforça a centralidade do tema para o Estado Democrático de Direito.

2.2 O direito de propriedade no ordenamento brasileiro: natureza jurídica, função social e os atributos do art. 1.228 do Código Civil

O direito de propriedade encontra-se positivado no inciso XXII do artigo 5º da Constituição Federal, sendo elevado à categoria de direito fundamental. Não se trata, contudo, de direito absoluto. O inciso XXIII do mesmo artigo, em redação igualmente lapidar, dispõe que a propriedade atenderá a sua função social. Trata-se de cláusula que reorienta toda a dogmática do instituto, retirando-lhe o caráter individualista que marcava o tratamento conferido pelas codificações oitocentistas e impondo-lhe finalidade socialmente comprometida.

Em sede infraconstitucional, o art. 1.228 do Código Civil dispõe que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. O parágrafo primeiro do mesmo dispositivo reafirma a função social da propriedade, exigindo que o direito seja exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, conforme estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Consoante leciona Tartuce (2024), os atributos clássicos da propriedade — usar, gozar, dispor e reaver — devem ser lidos à luz da Constituição, o que significa dizer que cada uma

dessas faculdades sofre conformação pelos vetores constitucionais da função social, da dignidade da pessoa humana e da solidariedade social. Não se trata de simples sobreposição: trata-se de releitura estrutural do instituto, que passa a operar não como direito subjetivo isolado, mas como posição jurídica inserida em ordenamento mais amplo, marcado por finalidades coletivas.

Gagliano e Pamplona Filho (2023), na mesma linha, sustentam que a propriedade contemporânea afasta-se progressivamente da concepção liberal-individualista, assumindo perfil constitucionalizado. A função social, antes encarada como limite externo ao direito, hoje é compreendida como elemento estrutural de sua própria configuração jurídica. Tal perspectiva permite afirmar que a propriedade que descumpra sua função social não realiza, em sua plenitude, o conceito constitucional de propriedade.

Scavone Jr. (2020) destaca que o tratamento contemporâneo da propriedade imobiliária deve articular o regime civilista com a moldura constitucional. Para o autor, a aquisição da propriedade imóvel — seja pelo registro do título translativo, seja pela usucapião, seja pelos modos derivados ou originários previstos em lei — somente se completa quando observados os requisitos formais e substanciais que o ordenamento impõe. Nesse arranjo, o registro imobiliário ocupa posição central: é por meio dele que o ato translativo da propriedade adquire eficácia plena, oponível erga omnes.

Lamster (2024), em capítulo dedicado à função social da propriedade no século XXI, ressalta que os instrumentos contratuais contemporâneos têm assumido papel relevante na potencialização desse princípio. A autora demonstra que a função social não se realiza apenas pela imposição estatal de deveres, mas igualmente pela construção de arranjos privados sensíveis ao interesse coletivo, o que abre espaço para o desenvolvimento de mecanismos extrajudiciais que harmonizem a autonomia privada com a finalidade social do direito de propriedade.

Em síntese, o direito de propriedade, no ordenamento jurídico brasileiro, configura-se como direito fundamental funcionalmente comprometido com a coletividade. A previsão constitucional, conjugada ao art. 1.228 do Código Civil e à doutrina contemporânea, impõe a leitura sistemática do instituto, segundo a qual a propriedade somente realiza seu sentido pleno quando exercida em conformidade com a Constituição. Tal premissa repercute diretamente sobre a temática da regularização imobiliária: a permanência de milhões de imóveis em situação irregular não compromete apenas o titular individual, mas também o próprio cumprimento da função social da propriedade no plano coletivo.

2.3 Posse e propriedade: distinção dogmática, registro imobiliário e função extrajudicial como instrumento de pacificação social

A relação dogmática entre posse e propriedade é, há muito, objeto de elaboração doutrinária densa. O Código Civil, em seu art. 1.196, define o possuidor como aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. Trata-se, portanto, de figura juridicamente autônoma, dotada de tutela própria, mas funcionalmente vinculada à propriedade enquanto situação jurídica de exercício pleno do domínio.

Tartuce (2024) sistematiza a distinção a partir da observação de que a posse representa o poder de fato sobre a coisa, ao passo que a propriedade traduz o poder de direito. Tal contraste, embora elementar, encerra consequências práticas relevantes. A posse, por si só, não confere ao seu titular a oponibilidade plena do direito perante terceiros, tampouco o autoriza a praticar todos os atos de disposição que caracterizam o domínio. A propriedade, ao contrário, somente se consolida no plano jurídico quando o ato translativo é levado a registro no cartório de registro de imóveis.

Essa diferenciação está positivada no art. 1.245 do Código Civil, segundo o qual a transferência entre vivos da propriedade imóvel se realiza mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. Antes do registro, o pretense adquirente — ainda que detentor da posse e portador de escritura pública de compra e venda — não é proprietário, mas mero possuidor com expectativa de domínio. A regra, dotada de aparente simplicidade, encerra a chave do sistema imobiliário brasileiro: a propriedade somente se transfere com o registro.

Scavone Jr. (2020) destaca que a publicidade registral constitui característica fundamental dos direitos reais, conferindo-lhes oponibilidade erga omnes. Por meio do registro, o ato jurídico de transferência da propriedade ingressa em sistema público de fé pública, dotado de presunção relativa de veracidade. Tal sistema permite que terceiros conheçam a situação jurídica do imóvel e tomem decisões econômicas com base em informação confiável, o que reduz custos de transação e fortalece o mercado imobiliário como um todo.

Em complemento, a Lei nº 13.097/2015 instituiu o princípio da concentração dos atos na matrícula, segundo o qual situações jurídicas relevantes — gravames, restrições, ações em curso — devem ser averbadas na matrícula do imóvel para que produzam efeitos em face de terceiros de boa-fé. O sistema, ao fortalecer a publicidade registral, reduz a necessidade de pesquisa de certidões pessoais do alienante e prestigia a segurança jurídica do adquirente, conforme analisa Scavone Jr. (2020).

A função extrajudicial assume, nesse arranjo, papel de pacificação social. Os serviços notariais e de registro, dotados de fé pública (art. 236 da Constituição Federal), funcionam como instâncias preventivas de litígio: a regularidade dos títulos, a precisão das descrições registrais e a publicidade dos atos contribuem para a estabilização das relações imobiliárias. Quando o sistema extrajudicial opera adequadamente, reduz-se a litigiosidade futura, na medida em que situações jurídicas controvertidas são prevenidas pela atuação técnica e qualificada dos registradores e tabeliães.

Em síntese, a posse e a propriedade, embora institutos juridicamente distintos, operam de modo articulado dentro do sistema imobiliário brasileiro. A posse confere proteção provisória e permite a aquisição da propriedade pelos modos legalmente previstos — entre os quais a usucapião —, ao passo que a propriedade somente se consolida com o registro. A função extrajudicial, ao instrumentalizar essa transição, constitui peça-chave do sistema e expressão concreta do acesso à justiça registral, tema que será desenvolvido nos capítulos seguintes.

3 O DIAGNÓSTICO DA IRREGULARIDADE: O “BRASIL DA POSSE”

A análise dos fundamentos constitucionais do acesso à justiça e do direito de propriedade, desenvolvida no capítulo anterior, revela a dimensão normativa do problema. Resta examinar, no plano fático, o cenário da informalidade imobiliária brasileira — aquilo que a doutrina contemporânea tem denominado, por aproximação descritiva, como o “Brasil da posse”. A expressão captura uma realidade peculiar: a de um país em que parcela substancial dos imóveis ocupados não corresponde, do ponto de vista registral, à propriedade formalmente constituída em favor de seus ocupantes.

3.1 A informalidade imobiliária no Brasil: contratos de gaveta, sucessão informal e a fragilidade probatória do possuidor

A informalidade imobiliária no Brasil apresenta-se como fenômeno estrutural, e não conjuntural. Suas raízes remontam ao processo histórico de ocupação do território, à urbanização desordenada do século XX e à insuficiência das políticas públicas de habitação de interesse social. O resultado, no plano contemporâneo, é a coexistência, em um mesmo espaço urbano, de imóveis devidamente registrados e de imóveis ocupados sem cobertura registral correspondente.

Os indicadores oficiais expressam a magnitude do problema. Conforme dados do Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o país conta com

12.348 favelas e comunidades urbanas, que abrigam 16,4 milhões de pessoas em 6,5 milhões de domicílios — o equivalente a 8,1% da população brasileira (IBGE, 2024). A Fundação João Pinheiro, em estudo sobre a inadequação de domicílios no Brasil, aponta que 26,5 milhões de domicílios urbanos brasileiros apresentam algum tipo de inadequação, incluindo a fundiária, o que representa 41,2% do total de domicílios urbanos do país (Fundação João Pinheiro, 2024).

O fenômeno, contudo, não se restringe à habitação popular. Como observa Moraes Souza (2026), a irregularidade imobiliária ultrapassa o universo das áreas carentes, alcançando também imóveis de classe média e de alto padrão, frequentemente acometidos por divergências de metragem, averbações incompletas ou ausência de individualização registral. A advocacia especializada tem identificado, na prática cotidiana, que a informalidade não é problema apenas das áreas vulneráveis: é fenômeno transversal, que atinge dezenas de milhões de domicílios em todos os estratos sociais e em todas as regiões do país (Moraes Souza, 2026).

Entre as manifestações mais frequentes da informalidade encontram-se os chamados contratos de gaveta — instrumentos particulares de compra e venda celebrados sem registro, por meio dos quais o adquirente paga o preço, recebe a posse e acredita ter adquirido a propriedade, embora, do ponto de vista registral, o imóvel permaneça em nome do alienante. Como visto no capítulo anterior, à luz do art. 1.245 do Código Civil, a propriedade somente se transfere com o registro: enquanto este não ocorrer, o adquirente é mero possuidor, ainda que esteja há décadas no imóvel e tenha quitado integralmente o preço.

Análoga é a hipótese da sucessão informal. Não raro, herdeiros permanecem ocupando o imóvel deixado pelo falecido sem promover o inventário e a respectiva partilha, situação que mantém a titularidade registral em nome do de cujus por anos ou décadas. A informalidade gera consequências jurídicas relevantes: impossibilidade de venda, de oneração e de financiamento bancário; vulnerabilidade probatória diante de eventuais litígios; e, no plano sucessório, multiplicação de herdeiros ao longo do tempo, com agravamento progressivo do quadro registral.

Como observa Moraes Souza (2026), persiste no Brasil uma percepção cultural equivocada segundo a qual o pagamento do imposto predial e territorial urbano equivaleria, por si só, à condição de proprietário. Tal compreensão, juridicamente incorreta, alimenta o ciclo da informalidade: o ocupante, confiando que o pagamento de tributos consolida sua situação dominial, deixa de promover os atos registrais necessários, perpetuando a incongruência entre a realidade fática da ocupação e a realidade formal da matrícula.

A fragilidade probatória do possuidor é, em última análise, a face mais grave dessa informalidade. Sem o registro, o ocupante depende da prova testemunhal, dos recibos de

pagamento, das contas de consumo e de outros meios indiciários para demonstrar a posse e a legitimidade de sua ocupação. Tais elementos, embora juridicamente relevantes, são insuficientes para conferir-lhe a segurança jurídica plena que apenas o registro proporciona. A consequência prática é a vulnerabilidade do ocupante diante de eventuais reivindicações, de ações judiciais ou mesmo de tentativas de fraude por parte de terceiros mal-intencionados.

3.2 O custo proibitivo da formalização: o impacto do ITBI, do ITCMD e dos emolumentos cartorários como barreiras de acesso à justiça registral

Estabelecido o diagnóstico da informalidade, cabe examinar as causas que a perpetuam. Entre elas, o custo da formalização ocupa posição de destaque, configurando barreira de natureza econômica que afasta a regularização do alcance de parcela expressiva da população.

A formalização da aquisição imobiliária implica, em regra, o recolhimento de tributos e o pagamento de emolumentos cartorários. No primeiro plano, situa-se o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis — ITBI —, tributo de competência municipal previsto no art. 156, inciso II, da Constituição Federal, incidente sobre a transmissão onerosa, por ato inter vivos, de bens imóveis. As alíquotas variam conforme o município, mas usualmente situam-se na faixa de 2% a 3% do valor venal ou do valor da transação, o que se configura, em termos absolutos, montante significativo. No plano sucessório, incide o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação — ITCMD —, de competência estadual, com alíquotas que igualmente variam conforme a unidade federativa.

A esses tributos somam-se os emolumentos cartorários, devidos pelos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Embora regulados por tabela oficial e calculados com base no valor do ato, os emolumentos representam, em valores absolutos, parcela considerável do custo da formalização. Tributos e emolumentos, somados, podem chegar a percentual relevante do valor do imóvel, especialmente nas faixas de imóveis de menor valor, em que o impacto proporcional é mais acentuado.

Como observa Moraes Souza (2026), o custo da regularização frequentemente supera a capacidade financeira das famílias, sobretudo no caso de imóveis de menor valor. A constatação, embora prática, é juridicamente relevante: quando a formalização do direito de propriedade exige desembolso incompatível com a realidade econômica do titular, o ordenamento jurídico cria, de maneira indireta, uma barreira de acesso à justiça registral. O direito formal existe; o caminho para concretizá-lo, contudo, é economicamente proibitivo.

Tal cenário evidencia tensão estrutural entre o desenho normativo do sistema imobiliário brasileiro e o princípio constitucional do acesso à justiça. De um lado, o ordenamento exige o registro como pressuposto de aquisição da propriedade; de outro, impõe ao adquirente, para que tal registro se efetive, o suporte de carga tributária e cartorária frequentemente desproporcional ao valor do bem. O resultado é a marginalização registral de parcela significativa da população, que opta por permanecer na posse — situação juridicamente precária — em vez de assumir o ônus da regularização.

A barreira econômica, vale destacar, atinge desigualmente os diferentes estratos sociais. Para o titular de imóvel de alto padrão, o custo da formalização, embora elevado em termos absolutos, mostra-se proporcionalmente compatível com o valor do bem. Para o ocupante de imóvel popular, ao contrário, o mesmo custo pode representar fração tão expressiva do patrimônio que, em termos práticos, inviabiliza a regularização. Tal assimetria reforça o caráter regressivo da estrutura econômica da formalização imobiliária e sugere a necessidade de mecanismos compensatórios — entre os quais a gratuidade ou a redução dos emolumentos para hipóteses específicas, que serão examinadas no capítulo seguinte.

3.3 A morosidade do Poder Judiciário e as consequências da irregularidade: insegurança jurídica, exclusão do crédito imobiliário e violação à dignidade da pessoa humana

À barreira econômica soma-se, como entrave adicional à regularização imobiliária, a morosidade do Poder Judiciário brasileiro. Trata-se de fator que, embora não diga respeito diretamente ao custo da formalização, impacta de maneira decisiva a escolha do caminho a ser percorrido pelo titular do direito.

Os dados oficiais demonstram a gravidade do quadro. Segundo o relatório Justiça em Números 2024 do Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário brasileiro acumulava, ao final do ano-base, expressivo acervo de processos pendentes, em patamar que reflete a sobrecarga estrutural do sistema (CNJ, 2024). Em termos práticos, ações de natureza imobiliária — entre as quais a usucapião judicial, a adjudicação compulsória e os procedimentos de regularização fundiária — podem se prolongar por períodos extensos, frequentemente incompatíveis com a vida concreta dos cidadãos.

Como observa Moraes Souza (2026), uma ação de usucapião pode tramitar por cinco a dez anos, em prazo que se mostra incompatível com a urgência prática do reconhecimento do domínio. Durante esse período, o ocupante permanece em situação de incerteza: a posse, ainda que reconhecida e exercida com ânimo de dono, não se converte em propriedade até o trânsito

em julgado da sentença e o conseqüente registro. Os custos processuais, somados aos honorários advocatícios e ao tempo de espera, podem desestimular a busca pela regularização e perpetuar o quadro de informalidade.

A morosidade, vale registrar, não decorre de descompromisso institucional, mas de fatores estruturais de difícil enfrentamento: o volume de demandas, a complexidade probatória das ações imobiliárias, a necessidade de citação de confrontantes e de eventuais herdeiros desconhecidos, a participação obrigatória do Ministério Público em determinadas hipóteses e a cumulação de incidentes processuais. Cada um desses elementos contribui, isoladamente, para a extensão do tempo de tramitação; em conjunto, produzem o quadro hoje observado.

As conseqüências da irregularidade prolongada são múltiplas. Em primeiro lugar, há insegurança jurídica: o titular da posse permanece exposto a contestações, fraudes e disputas sucessórias, sem dispor da tutela registral plena. Em segundo lugar, opera-se a exclusão do crédito imobiliário: as instituições financeiras, em regra, condicionam o financiamento à existência de matrícula regular, com garantia hipotecária ou alienação fiduciária. O imóvel irregular, embora dotado de valor econômico real, fica alijado do mercado de financiamento, comprometendo as estratégias patrimoniais do titular.

Em terceiro lugar — e talvez seja a conseqüência mais relevante do ponto de vista constitucional — a irregularidade prolongada compromete a dignidade da pessoa humana. Como já observado, a moradia constitui direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal, e sua plena realização pressupõe segurança jurídica sobre o imóvel ocupado. A pessoa que, por décadas, ocupa um imóvel sem dispor do título registral correspondente vive, do ponto de vista jurídico, em situação de instabilidade existencial: a casa é sua, em termos econômicos e afetivos, mas não é sua, em termos jurídicos plenos.

O quadro descrito permite afirmar que a irregularidade imobiliária funciona, na prática, como barreira ao acesso à justiça. O titular do direito, embora amparado pela ordem jurídica em sentido formal, não dispõe dos meios materiais para converter sua situação fática em situação jurídica plena. Sob essa perspectiva, a desjudicialização — examinada no capítulo seguinte — não constitui mera política de eficiência administrativa; configura verdadeiro instrumento de concretização do direito fundamental de acesso à justiça, ao deslocar para o âmbito notarial e registral parcela das soluções que o sistema judicial não tem condições de oferecer em tempo razoável.

4 AS VIAS EXTRAJUDICIAIS COMO RESPOSTA AO PROBLEMA

Diante do diagnóstico exposto, cabe examinar as respostas que o ordenamento jurídico contemporâneo tem oferecido ao problema da irregularidade imobiliária. A última década assistiu a um movimento legislativo consistente, voltado a transferir, ao âmbito notarial e registral, atos antes restritos à esfera jurisdicional. Tal movimento, que a doutrina denomina de desjudicialização, tem por objetivo central tornar a tutela do direito de propriedade efetivamente acessível, mediante procedimentos mais céleres, menos onerosos e tecnicamente qualificados.

Como observa Freitas (2024), os caminhos para desjudicializar o Brasil envolvem articulação entre legislação, capacitação dos serviços extrajudiciais e mudança cultural dos operadores do direito. A presente seção examina os principais instrumentos extrajudiciais hoje disponíveis para a regularização imobiliária — adjudicação compulsória extrajudicial, usucapião extrajudicial, regularização fundiária urbana e inventário em cartório —, encerrando-se com a análise dos limites do modelo e das propostas de aprimoramento institucional.

4.1 A adjudicação compulsória extrajudicial (Lei nº 14.382/2022) e a usucapião extrajudicial (art. 216-A da Lei nº 6.015/1973): pressupostos, procedimento e efeitos

A Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, que instituiu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos — SERP —, introduziu no ordenamento brasileiro a adjudicação compulsória extrajudicial, alterando a Lei nº 6.015/1973 para acrescentar-lhe o art. 216-B. Trata-se de instrumento de relevância prática significativa, voltado a solucionar uma das hipóteses mais recorrentes da informalidade imobiliária: a do adquirente que, embora tenha quitado integralmente o preço, não consegue obter a outorga da escritura definitiva pelo alienante.

Como leciona Azevedo (2024), em capítulo dedicado especificamente ao tema, a adjudicação compulsória extrajudicial representa passo firme rumo à desjudicialização e à concreção de direitos. O autor destaca que a inovação legislativa de 2022 não eliminou a via judicial — que permanece disponível, conforme a previsão do art. 1.418 do Código Civil para o promitente comprador titular de direito real de aquisição —, mas a complementou, criando alternativa extrajudicial que, em hipóteses específicas, mostra-se mais célere e menos onerosa.

O procedimento extrajudicial, conforme disciplinado pela Lei nº 14.382/2022 e pelas normas regulamentares correlatas, processa-se diretamente perante o cartório de registro de imóveis competente. O requerente apresenta documentação comprobatória da quitação integral do preço, do contrato de promessa de compra e venda, da prévia notificação do promitente vendedor e dos demais elementos exigidos. Caso não haja impugnação fundamentada, o registrador procede à adjudicação, mediante registro do título no cartório.

A relevância prática do instrumento é considerável. Como destaca Azevedo (2024), o procedimento extrajudicial atende, em particular, às hipóteses em que o promitente vendedor desapareceu, faleceu sem que o inventário tenha sido promovido, ou simplesmente se recusa a comparecer ao cartório para outorgar a escritura. Em todos esses casos, o adquirente — que cumpriu sua obrigação contratual e está há anos na posse do imóvel — passa a contar com via que dispensa a instauração de processo judicial e que, por consequência, reduz drasticamente o tempo e o custo da regularização.

Em paralelo, a usucapião extrajudicial, instituída pelo art. 1.071 da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e disciplinada pelo art. 216-A da Lei nº 6.015/1973, constitui igualmente instrumento decisivo da desjudicialização. Atualmente regulamentada pelo Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023), a usucapião extrajudicial permite o reconhecimento da aquisição da propriedade pela posse prolongada diretamente no cartório de registro de imóveis, sem instauração de processo judicial.

Scavone Jr. (2020) destaca que a usucapião extrajudicial requer, em regra, ata notarial, planta e memorial descritivo do imóvel, certidões dos cartórios distribuidores, anuências dos confrontantes e dos titulares de direitos reais sobre o imóvel, além da comprovação da posse mansa, pacífica e ininterrupta pelo prazo legal exigido para a modalidade pretendida. O autor observa que o procedimento, embora documentalmente exigente, representa ganho significativo em termos de tempo e custo quando comparado à via judicial.

Como observa Moraes Souza (2026), o procedimento extrajudicial é particularmente útil nas hipóteses em que o ocupante reúne tempo suficiente de posse para usucapir, mas não tem como localizar o antigo proprietário ou seus herdeiros. Em tais situações, a via judicial tradicional pode se mostrar especialmente onerosa, em razão da necessidade de citação por edital, da participação obrigatória de diversos órgãos e da extensão temporal do procedimento. A via extrajudicial, ao concentrar a análise no registrador e ao permitir a publicidade do procedimento por meio do próprio cartório, oferece caminho mais ágil para o reconhecimento do domínio.

Os pressupostos materiais da usucapião extrajudicial são os mesmos da modalidade judicial: tempo de posse, animus domini, exercício mansamente e sem oposição. O que se altera é o procedimento — não o direito material. A inovação, portanto, situa-se no plano da efetividade, e não no plano da configuração dogmática do instituto. Sob esse enfoque, tanto a adjudicação compulsória extrajudicial quanto a usucapião extrajudicial concretizam, no plano operacional, a terceira onda renovatória descrita por Cappelletti e Garth (1988): a remoção dos óbices estruturais à fruição efetiva dos direitos.

4.2 A regularização fundiária urbana — REURB (Lei nº 13.465/2017) e o inventário extrajudicial: instrumentos de inclusão registral e acesso à justiça

Em escala distinta, voltada à regularização de bairros inteiros e núcleos urbanos consolidados, situa-se a Regularização Fundiária Urbana — REURB —, instituída pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. O diploma estabeleceu marco normativo unificado, com o objetivo de regularizar núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda (REURB-S) ou pelos demais ocupantes (REURB-E), conforme classificação prevista na própria lei.

Scavone Jr. (2020), em capítulo específico sobre a REURB, observa que o instrumento articula dimensões urbanística, social e registral, instituindo procedimento administrativo por meio do qual o Município reconhece a regularização dos núcleos urbanos informais e procede à titulação dos respectivos ocupantes. A modalidade social — REURB-S — destina-se à população de baixa renda e prevê, entre outras medidas, a gratuidade dos atos registrares necessários, o que se mostra essencial para superar a barreira econômica analisada no capítulo anterior.

A REURB-E, por sua vez, aplica-se aos núcleos urbanos informais ocupados por população não enquadrada nos critérios de baixa renda. Embora não ostente as mesmas isenções, oferece procedimento administrativo simplificado, que dispensa a tramitação judicial e concentra na esfera administrativa municipal e no registro de imóveis a competência para a regularização.

A relevância prática do instrumento manifesta-se sobretudo nas hipóteses de núcleos urbanos consolidados há décadas, frequentemente compostos por ocupações cujo histórico fundiário é fragmentário ou litigioso. Tais áreas, por sua complexidade, raramente comportam regularização por instrumentos individuais — adjudicação ou usucapião —, sendo a REURB, nessas situações, o único caminho viável para a titulação dos ocupantes. A entrega do título de legitimação fundiária — instrumento dotado de natureza própria, distinto da escritura pública tradicional — constitui o resultado prático do procedimento e representa, ao mesmo tempo, regularização registral e instrumento de inclusão social.

Em escala individual, mas de relevância igualmente expressiva, situa-se o inventário extrajudicial, instituído pela Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. O diploma alterou o então Código de Processo Civil para permitir que inventários e partilhas, desde que cumpridos certos requisitos — capacidade civil das partes, consenso entre os herdeiros e ausência de testamento

—, fossem realizados diretamente em tabelionato de notas, mediante escritura pública. A inovação retirou da esfera judicial número expressivo de procedimentos sucessórios.

Como demonstra Moraes Souza (2026), o instrumento produziu, ao longo de quase duas décadas de vigência, resultados quantitativos consideráveis: foram realizados, segundo dados consolidados da Anoreg/BR, mais de 2,8 milhões de inventários extrajudiciais desde 2007, com economia estimada significativa aos cofres públicos e ganho expressivo em termos de tempo de tramitação. Os números demonstram a aceitação social e a eficácia do instrumento, que se consolidou como caminho ordinário para inventários simples.

A articulação entre os diferentes instrumentos extrajudiciais — adjudicação compulsória, usucapião, REURB e inventário em cartório — compõe rede normativa que cobre as principais hipóteses de irregularidade imobiliária. A escolha do instrumento adequado depende da configuração concreta do caso: existência ou não de contrato anterior, tempo e qualidade da posse, consolidação ou não do núcleo urbano, ocorrência ou não de óbito do antigo proprietário. Em cada hipótese, o ordenamento contemporâneo oferece caminho extrajudicial, o que reflete amadurecimento institucional do sistema imobiliário brasileiro.

4.3 Limites do modelo e propostas: a desoneração tributária e a gratuidade dos emolumentos como condição para a plena efetividade do acesso extrajudicial

Apesar dos avanços, a desjudicialização da regularização imobiliária convive com limites estruturais que devem ser explicitamente reconhecidos. A finalidade, aqui, não é desmerecer o progresso normativo das últimas décadas, mas indicar pontos sensíveis cuja superação se mostra indispensável para a plena efetividade do modelo.

O primeiro limite, já examinado em capítulo anterior, é a barreira econômica. Os instrumentos extrajudiciais, em regra, exigem o pagamento de emolumentos cartorários, tributos incidentes e, muitas vezes, honorários técnicos para elaboração de plantas, memoriais descritivos e atas notariais. Para o ocupante de imóvel popular, tais custos podem se mostrar proibitivos, ainda que sejam, em termos absolutos, inferiores aos custos da via judicial. A desjudicialização, sem mecanismos de subsidiariedade econômica, corre o risco de beneficiar primordialmente quem já dispõe de meios para regularizar — perpetuando, em outra escala, a desigualdade no acesso ao registro.

A REURB-S, ao prever a gratuidade dos atos registrais para a população de baixa renda, oferece resposta institucional parcial a essa questão. A medida, entretanto, opera apenas no contexto da regularização fundiária coletiva, não alcançando hipóteses individuais de adjudicação compulsória ou usucapião extrajudicial em que o titular, embora hipossuficiente,

não esteja inserido em núcleo urbano objeto de procedimento de REURB. Tal lacuna sugere, em perspectiva crítica, a necessidade de instituição de mecanismos de gratuidade ou redução de emolumentos para hipóteses individuais específicas, à semelhança da assistência judiciária gratuita prevista para a esfera judicial.

O segundo limite diz respeito à desoneração tributária. O ITBI, devido na transmissão onerosa de bens imóveis, e o ITCMD, devido na transmissão causa mortis, incidem normalmente sobre os atos de regularização. Conforme analisa Freitas (2024), a desjudicialização, para alcançar plena efetividade, requer reflexão sobre a estrutura tributária da formalização imobiliária, com especial atenção às faixas de imóveis de menor valor, em que a regressividade dos tributos compromete a viabilidade econômica da regularização.

Soluções legislativas pontuais — como a previsão de isenção do ITBI para a primeira aquisição de imóvel popular, prevista em legislações municipais específicas — representam passos relevantes, mas pulverizados. A consolidação de política tributária nacional voltada à formalização imobiliária constitui agenda pendente, que articula o direito tributário, o direito imobiliário e o direito constitucional, e cuja superação se mostra indispensável para a plena efetividade do acesso extrajudicial.

O terceiro limite, de natureza institucional, refere-se à capacitação técnica dos serviços extrajudiciais. A complexidade dos novos procedimentos — usucapião extrajudicial, adjudicação compulsória, REURB — exige dos registradores, tabeliães e de seus prepostos sólida formação jurídica e capacidade de análise técnica de documentos plurais. A heterogeneidade da qualidade dos serviços extrajudiciais no território nacional, embora venha se reduzindo progressivamente, ainda constitui fator de risco para a uniformidade do modelo. Iniciativas como a edição de provimentos normativos pelo Conselho Nacional de Justiça — entre os quais o Provimento nº 149/2023, que disciplina detalhadamente a usucapião extrajudicial — contribuem para a padronização e a qualificação das práticas registrais.

Em síntese, a desjudicialização da regularização imobiliária, embora consolide importante avanço institucional, encontra-se em fase de amadurecimento. Os instrumentos hoje disponíveis cobrem as principais hipóteses de irregularidade, mas a plena realização do princípio do acesso à justiça registral demanda aprimoramentos: redução do custo dos emolumentos para hipóteses específicas, desoneração tributária seletiva para a faixa popular, capacitação dos serviços extrajudiciais e ampliação da informação ao cidadão. O modelo, em outras palavras, não está concluído — está em construção. Tal constatação, longe de desmerecer os avanços, reforça a centralidade do tema para o debate contemporâneo sobre Estado, propriedade e cidadania.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises desenvolvidas ao longo deste estudo permitem afirmar que a irregularidade imobiliária constitui, no Brasil contemporâneo, fenômeno estrutural que compromete tanto a efetivação do direito de propriedade quanto a concretização do princípio constitucional do acesso à justiça. Restou demonstrado que o problema, longe de configurar questão periférica de gestão registral, situa-se justamente no centro daquilo que Cappelletti e Garth (1988) denominaram terceira onda renovatória do acesso à justiça: a remoção dos óbices estruturais à fruição efetiva dos direitos.

A pesquisa evidenciou que o ordenamento jurídico brasileiro confere à propriedade imóvel proteção robusta, fundada na Constituição Federal de 1988 e densificada pelo Código Civil de 2002. A função social da propriedade, longe de constituir cláusula meramente programática, opera como elemento estrutural do próprio conceito de propriedade, exigindo o exercício do direito em consonância com finalidades sociais. Tal conformação dogmática, como destacado por Tartuce (2024), Gagliano e Pamplona Filho (2023) e Lamster (2024), reorienta o tratamento jurídico do instituto e impõe a leitura sistemática do art. 1.228 do Código Civil à luz dos vetores constitucionais.

Ficou claro, ainda, que a relação dogmática entre posse e propriedade — apoiada no art. 1.196 e no art. 1.245 do Código Civil — confere ao registro imobiliário posição central no sistema. A propriedade, no ordenamento brasileiro, somente se consolida com o registro do título translativo, o que confere ao serviço registral função de pacificação social e de produção de segurança jurídica. Conforme analisa Scavone Jr. (2020), essa centralidade do registro dialoga diretamente com o princípio da concentração dos atos na matrícula, instituído pela Lei nº 13.097/2015, e com o regime de fé pública dos serviços notariais e de registro previsto no art. 236 da Constituição.

O diagnóstico da informalidade imobiliária brasileira, apresentado no terceiro capítulo, revelou cenário expressivo: dados oficiais do IBGE (2024) e da Fundação João Pinheiro (2024), conjugados à análise prática contemporânea desenvolvida por Moraes Souza (2026), evidenciam que parcela substancial dos domicílios brasileiros apresenta algum tipo de inadequação fundiária ou registral. O fenômeno transcende a habitação popular, alcançando todos os estratos sociais, e tem por causas centrais a barreira econômica — composta pela carga tributária e pelos emolumentos cartorários — e a morosidade do Poder Judiciário, conforme atestam os dados do Justiça em Números 2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2024).

As análises desenvolvidas no quarto capítulo demonstraram que o ordenamento jurídico contemporâneo respondeu ao quadro de informalidade mediante movimento legislativo consistente de desjudicialização. A adjudicação compulsória extrajudicial, instituída pela Lei nº 14.382/2022, a usucapião extrajudicial, prevista no art. 216-A da Lei nº 6.015/1973 e disciplinada pelo Provimento nº 149/2023 do CNJ, a regularização fundiária urbana da Lei nº 13.465/2017 e o inventário em cartório da Lei nº 11.441/2007 compõem rede normativa que cobre as principais hipóteses de irregularidade imobiliária. Tais instrumentos, conforme analisado por Azevedo (2024), Freitas (2024) e Scavone Jr. (2020), oferecem caminhos mais céleres, menos onerosos e tecnicamente qualificados para a regularização — concretizando, no plano operacional, o princípio do acesso à justiça em sua dimensão material.

Comprovou-se, contudo, que o modelo extrajudicial não é isento de limites. A barreira econômica permanece relevante, especialmente para o ocupante de imóvel popular não inserido em procedimento de REURB-S. A desoneração tributária seletiva, voltada às faixas de menor valor, constitui agenda pendente. A heterogeneidade dos serviços extrajudiciais e a necessidade de capacitação contínua dos registradores e tabeliães igualmente compõem o quadro de aprimoramentos institucionais ainda por consolidar. Tais limites, longe de desmerecer os avanços alcançados, sinalizam a centralidade do tema no debate jurídico contemporâneo.

Em síntese, a hipótese inicial da pesquisa restou confirmada. As vias extrajudiciais consolidadas pelo ordenamento brasileiro contemporâneo representam, de fato, instrumentos efetivos de concretização do acesso à justiça, ao oferecerem aos titulares de direitos imobiliários informais caminhos mais céleres e menos onerosos para a regularização. Tais instrumentos, contudo, ainda se encontram condicionados por barreiras econômicas que limitam sua plena utilização pela população de menor renda — circunstância que aponta para a necessidade de aprimoramentos institucionais, especialmente no campo dos custos de formalização e da política tributária de incentivo à regularização.

Em última análise, a desjudicialização da regularização imobiliária não configura mera medida de eficiência administrativa: constitui, em sua expressão mais plena, instrumento de cidadania. Ao reconhecer formalmente o direito do ocupante há décadas instalado em seu imóvel, ao conferir-lhe a tutela registral plena e ao integrá-lo ao mercado formal de crédito e disposição imobiliária, o sistema jurídico brasileiro avança na realização concreta do Estado Democrático de Direito. O caminho apontado é nítido: consolidar o acesso extrajudicial como política de Estado, e não apenas como conjunto de instrumentos pontuais, é tarefa indispensável para que o Poder Público brasileiro cumpra, em plenitude, sua promessa constitucional de propriedade socialmente comprometida e de justiça materialmente acessível.

A presente pesquisa não esgota o tema. Trabalhos futuros podem aprofundar o exame empírico do impacto das vias extrajudiciais sobre a redução do passivo registral brasileiro, investigar os efeitos da Lei nº 14.382/2022 sobre o volume de adjudicações compulsórias judiciais, analisar a incidência da REURB em municípios de diferentes portes e estudar a viabilidade de modelos de subsidiariedade econômica para a usucapião extrajudicial individual. O caminho aberto, contudo, é claro: a regularização imobiliária deve ser tratada não como política episódica, e sim como compromisso permanente do ordenamento jurídico com a efetivação do direito de propriedade e do acesso à justiça em sua dimensão substancial.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fábio de Oliveira. Adjudicação compulsória extrajudicial: passo firme rumo à desjudicialização e à concreção de direitos. *In*: SENDER, Leandro; CAVALLI, Marina (coord.). *Direito Imobiliário 4.0*. Indaiatuba: Foco, 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 — Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111441.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Reforma de normas tributárias e altera diversos dispositivos legais, instituindo o princípio da concentração dos atos na matrícula imobiliária. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113097.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp) e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para incluir, entre outros, o procedimento de adjudicação compulsória extrajudicial. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114382.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2024: ano-base 2023. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça — CNN/CN/CNJ-Extra, regulamentando, entre outros temas, o procedimento de usucapião extrajudicial. Brasília, DF: CNJ, 2023.

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

FREITAS, Guilherme. Os caminhos para desjudicializar o Brasil. In: SENDER, Leandro; CAVALLI, Marina (coord.). Direito Imobiliário 4.0. Indaiatuba: Foco, 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Inadequação de domicílios no Brasil 2022. Belo Horizonte: FJP / Ministério das Cidades, 2024.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Manual de direito civil: volume único. São Paulo: Saraiva, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022: favelas e comunidades urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

LAMSTER, Danielle Portugal de Biazi. A função social da propriedade no século XXI: instrumentos contratuais como ferramentas potencializadoras. In: SENDER, Leandro; CAVALLI, Marina (coord.). *Direito Imobiliário 4.0*. Indaiatuba: Foco, 2024.

MORAES SOUZA, Amanda de. O mapa invisível da irregularidade imobiliária brasileira. Jusbrasil, 6 maio 2026. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-mapa-invisivel-da-irregularidade-imobiliaria-brasileira/5959406611>. Acesso em: 6 maio 2026.

SCAVONE JR., Luiz Antonio. Direito imobiliário: teoria e prática. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil: volume único. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.