



USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DE DESJUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

¹ Nany Pereira Rosa, Gabriela Amorim Paviani ²

¹Acadêmica da Universidade Cesumar - UNICESUMAR. Bolsista PIBIC/ICETI-UniCesumar. xxxxx@hotmail.com

² Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Especialista em Direito Empresarial e Direito e Processo do Trabalho. Professora Universitária e advogada. gabriela.paviani@unicesumar.edu.br.

RESUMO

O presente trabalho, o qual fez uso do método lógico dedutivo, analisa o fenômeno da desjudicialização no Brasil, ao enfatizar seu papel na modernização do sistema de justiça e na ampliação do acesso a direitos fundamentais. A transferência de competências do Judiciário para os cartórios extrajudiciais tem se mostrado eficiente na resolução de demandas como inventários, divórcios e, especialmente, a usucapião extrajudicial, promovendo celeridade, economia e pacificação social, além de reduzir a sobrecarga judicial. A usucapião extrajudicial surge como instrumento relevante de regularização fundiária, permitindo a formalização da posse de imóveis urbanos e rurais diretamente em cartório, com base no Provimento nº 65/2017 do CNJ e na Lei nº 13.465/2017 (Reurb). Este mecanismo favorece o reconhecimento da função social da propriedade e o direito à moradia digna, viabilizando a titulação de áreas ocupadas há décadas de forma acessível e segura. Em que pese os avanços normativos, identifica-se desafios como: a desinformação da população, exigências cartorárias excessivas e ausência de padronização nos procedimentos, de modo a concluir que a superação desses entraves, aliada à capacitação dos agentes envolvidos e à articulação entre instituições, é essencial para consolidar a usucapião extrajudicial tal e qual uma ferramenta efetiva de governança fundiária e cidadania registral no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Desjudicialização; Regularização Fundiária; Usucapião Extrajudicial.

1 INTRODUÇÃO

A crescente sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro, associada à morosidade processual e à complexidade das demandas, tem impulsionado a adoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Neste cenário, emerge a desjudicialização como um movimento normativo e institucional que busca transferir certas atribuições do Judiciário para instâncias extrajudiciais, sobretudo os cartórios. A proposta não se restringe a uma simples descentralização administrativa, mas reflete uma transformação profunda na forma como se concebe o acesso à justiça e a efetividade dos direitos fundamentais.

A desjudicialização consolida-se como política pública relevante por aliar eficiência, economicidade e celeridade processual, sobretudo em matérias de jurisdição voluntária, como inventários, divórcios e usucapiões. Ao longo das últimas décadas, o ordenamento jurídico brasileiro tem incorporado legislações inovadoras que reconhecem os cartórios como agentes aptos à prática de atos antes exclusivos do Judiciário. Tal fenômeno amplia o acesso à justiça e promove a pacificação social por vias menos onerosas e mais acessíveis à população.

Neste contexto, a usucapião extrajudicial surge como um dos mais expressivos instrumentos de desjudicialização, permitindo a regularização fundiária de imóveis urbanos e rurais de forma célere e segura. Regulamentada pelo Provimento nº 65/2017 do CNJ, essa modalidade representa não apenas uma inovação procedimental, mas também um avanço na garantia da função social da propriedade, ao formalizar situações de posse prolongada com observância aos princípios da boa-fé, continuidade registral e segurança jurídica.



2 A DESJUDICIALIZAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A crescente sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro impulsionou a busca por soluções administrativas para a resolução de litígios, sobretudo aqueles que envolvem direitos patrimoniais. Surge, então, o fenômeno da desjudicialização como paradigma alternativo de justiça, que visa não apenas à celeridade processual, mas à construção de uma cultura jurídica voltada à efetividade, à eficiência e à pacificação social fora dos muros do Judiciário.

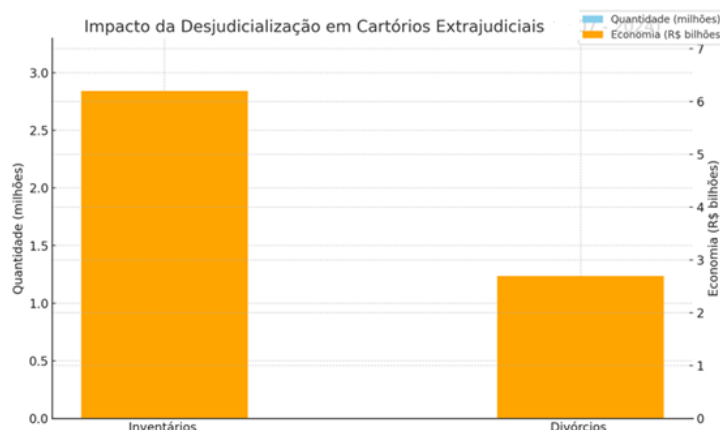
A desjudicialização é um fenômeno jurídico que consiste na transferência de determinadas competências antes exclusivas do Judiciário para instâncias administrativas, a exemplo dos cartórios extrajudiciais. Trata-se de uma resposta à judicialização excessiva das relações sociais, à morosidade dos processos e à complexidade do trâmite judicial. Segundo Bomtempo Júnior e Mairink (2019), a desjudicialização reflete uma mudança de paradigma, uma vez que os sujeitos passam a ter alternativas legítimas e eficazes de acesso à justiça por outras vias que não a judicial.

A Lei nº 11.441/2007 já havia sido um marco importante ao permitir a realização de inventários, partilhas e divórcios consensuais em cartório. Posteriormente, a Lei nº 13.105/2015 (atual Código de Processo Civil) avançou ao consolidar a possibilidade de usucapião extrajudicial, a qual foi regulamentada pelo Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A desjudicialização, portanto, é tanto um instrumento de gestão da justiça quanto uma política de ampliação do acesso à cidadania registral.

A política de desjudicialização no Brasil tem avançado com a transferência progressiva de atribuições do Poder Judiciário para os cartórios extrajudiciais. Trata-se de uma parceria estratégica: ao enfrentar sobrecarga com demandas de jurisdição voluntária, como inventários, divórcios e usucapiões, o Judiciário delega esses atos a delegatários com fé pública. Hoje, mais de 12.512 serventias extrajudiciais atuam com capilaridade única no país (ANOREG/BR, 2024).

Os resultados são expressivos. Desde 2007, os cartórios realizaram 2,3 milhões de inventários e 1 milhão de divórcios, gerando uma economia de R\$ 6,2 bilhões e R\$ 2,7 bilhões, respectivamente (ANOREG/BR, 2024). Segundo o Instituto Datafolha, os cartórios são também a instituição mais confiável do Brasil, com nota média 7,9 em 10.

O gráfico abaixo apresenta os dados referentes à quantidade de atos extrajudiciais (inventários e divórcios) realizados desde 2007 e a economia gerada por cada um desses procedimentos:



Fonte: Anoreg adaptado pelo autor.

Em que pese a pesquisa em debate não trazer em específicos dados sobre a usucapião, somada a inexistência de uma estatística nacional consolidada para os



procedimentos de usucapião extrajudicial, a tendência é de crescimento contínuo da demanda, impulsionada pela atuação das serventias extrajudiciais espalhadas pelo país, de modo a contribuir para o processo de desjudicialização de demandas e economia processual no país.

Trata-se, portanto, de uma política pública de grande impacto social e econômico, que fortalece o papel dos cartórios como agentes de cidadania e garante efetividade à função social da propriedade.

3 USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E SUA INSERÇÃO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A questão fundiária no Brasil é um desafio histórico, marcado por ocupações irregulares, ausência de registros formais e falta de segurança jurídica para milhões de brasileiros. A regularização fundiária surge, nesse contexto, como uma política pública essencial para corrigir distorções históricas, promover a justiça social e fomentar o desenvolvimento urbano e rural de forma sustentável, sendo sua principal missão dar solução a ocupações consolidadas que, embora legitimadas pelo tempo e pela função social exercida, carecem de registro, escritura ou título de propriedade formal.

O marco regulatório dessa política foi profundamente reformulado com a edição da *Lei nº 13.465/2017*, que instituiu a chamada Reurb — Regularização Fundiária Urbana. A legislação reconhece a realidade multifacetada dos assentamentos urbanos irregulares e estabelece dois regimes distintos: a Reurb-S (Social), voltada às famílias de baixa renda, e a Reurb-E (Específica), direcionada a outras categorias sociais que ocupam áreas informais. A distinção permite que a política alcance uma maior amplitude, respeitando as especificidades socioeconômicas dos ocupantes e promovendo a inclusão em larga escala (BRASIL, 2017).

Esclarece-se que além da esfera urbana, a regularização também se aplica ao meio rural, especialmente em áreas destinadas à agricultura familiar, territórios de povos e comunidades tradicionais e propriedades produtivas sem documentação adequada. Isso amplia o alcance da regularização como instrumento de cidadania, reconhecendo o direito de quem vive da terra e nela construiu sua existência. (GASPARINI, 1988).

O processo de regularização fundiária envolve uma sequência de etapas técnicas, jurídicas e sociais. Inicia-se com o levantamento topográfico e urbanístico da área, seguido pela produção de um diagnóstico socioambiental, que identifica a situação da ocupação e os impactos sobre o meio ambiente. Posteriormente, é elaborado o projeto de regularização, que deve ser aprovado pelas autoridades competentes e apresentado à comunidade. (LIRA, 2006).

Salienta-se que a participação popular é essencial nessa etapa, ao garantir transparência e legitimidade ao processo. Uma vez concluídas essas fases, são emitidos os títulos de propriedade ou de uso, que finalmente são registrados em cartório, conferindo segurança jurídica plena ao beneficiário. (LIRA, 2006).

Neste interim, a usucapião extrajudicial é compreendida por um instrumento de regularização fundiária urbana e rural que busca integrar ao mercado formal milhares de imóveis ocupados por décadas, porém sem titulação legal. O procedimento pode ser requerido por qualquer pessoa com posse prolongada, mansa e pacífica, desde que cumpridos os prazos previstos em lei¹ e apresentados os documentos exigidos, como planta, memorial descritivo e anuência dos confrontantes.

¹ A usucapião urbana está prevista no art. 183 da Constituição Federal de 1988 e no art. 1.240 do Código Civil de 2002. Ela permite que aquele que possua, como sua, área urbana de até 250 m², por 5 anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para moradia própria ou de sua família, adquira o domínio do imóvel, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Essa modalidade busca regularizar ocupações consolidadas em áreas urbanas, promovendo segurança jurídica e inclusão social. Já a usucapião rural está



A grande vantagem desse modelo está na desburocratização e na agilidade: ao evitar a judicialização, o requerente economiza tempo e custos processuais, e o cartório atua como instância técnica de verificação da posse, da cadeia dominial e da viabilidade jurídica do pedido. Como destaca

Além disso, o modelo se mostra particularmente eficaz para regularizar núcleos urbanos informais, frequentemente esquecidos pelas políticas habitacionais tradicionais. A usucapião extrajudicial, nesse contexto, torna-se ponte entre a posse de boa-fé e o direito à propriedade, contribuindo para a realização da função social da terra e para o combate à marginalização fundiária.

Apesar dos avanços normativos e operacionais, o procedimento de usucapião extrajudicial ainda enfrenta resistências. Entre os obstáculos destacam-se a falta de informação da população, a insegurança jurídica quanto à interpretação de requisitos por parte dos cartórios, a exigência excessiva de documentos, e o desconhecimento por parte da advocacia quanto à viabilidade da via administrativa.

Por outro lado, o fortalecimento institucional das serventias extrajudiciais, a capacitação contínua dos registradores e o fomento à atuação integrada entre cartórios, municípios e defensoria pública podem ampliar significativamente o alcance da medida. A recente ampliação de competências dos notários e registradores (*Leis nº 13.484/2017 e nº 14.711/2023*), bem como o crescimento da confiança pública nos serviços notariais (nota 7,9/10 segundo o Datafolha - COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL, 2023), indicam que há um caminho sólido para consolidar essa política como eixo da governança fundiária no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da desjudicialização no Brasil revela um processo de transformação da justiça estatal, que não mais se limita ao espaço dos tribunais, mas se expande para outras formas institucionais capazes de conferir eficácia ao ordenamento jurídico. A consolidação dos cartórios extrajudiciais como parceiros estratégicos do Estado nessa missão demonstra que a descentralização das atividades notariais e registrais pode ser compatível com qualidade, segurança e confiança social. Os dados expressivos relativos a inventários, divórcios e demais atos em cartório confirmam a efetividade desse modelo alternativo.

No que tange à regularização fundiária, a usucapião extrajudicial consolida-se como ferramenta de inclusão social e cidadania, sobretudo para populações que historicamente vivem à margem da formalidade imobiliária. Ao converter a posse mansa, pacífica e duradoura em propriedade legalmente reconhecida, esse instrumento contribui para o desenvolvimento urbano e rural sustentável, fomenta o direito à moradia digna e assegura a função social da terra, em consonância com os princípios constitucionais.

Contudo, é imprescindível enfrentar os desafios ainda existentes, como a desinformação da população, a resistência institucional, a necessidade de uniformização dos requisitos e a capacitação contínua de advogados, registradores e agentes públicos. Superadas essas barreiras, a desjudicialização — especialmente por meio da usucapião administrativa — poderá ser plenamente consolidada como política de Estado, reafirmando o compromisso com a efetividade dos direitos e a democratização do acesso à justiça.

disciplinada no art. 191 da Constituição Federal e no art. 1.239 do Código Civil. Esse instituto garante o direito à propriedade daquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possuir como sua uma área rural de até 50 hectares, por 5 anos ininterruptos, sem oposição, tornando-a produtiva com seu trabalho ou de sua família, e tendo nela sua moradia.



REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). **Cartórios em Números: Especial Desjudicialização**. 6. ed. Brasília, DF: Anoreg/BR, 2024.

BOMTEMPO JÚNIOR, Geraldo; PASSOS MAIRINK, Carlos Henrique. **Aspectos gerais da usucapião extrajudicial e sua contribuição para a desjudicialização**. *Libertas: Revista de Ciências Sociais Aplicadas*, v. 7, n. 1, p. 85-107, jan./jul. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ. **Provimento n.65, de 4 de dezembro de 2017**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13484.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14711.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. **Datafolha aponta que Cartórios brasileiros são a instituição mais confiável do Brasil**. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/03-01-2023-datafolha-aponta-que-cartorios-brasileiros-sao-a-instituicao-mais-confiavel-do-brasil/>. Acesso em: 21 set. 2025.

GASPARINI, Diógenes. **Município e o Parcelamento do Solo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988.



LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária.
In. Revista de Direito da Cidade, n. 1, pp.261-276, 2006. Disponível em:
<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10493/8265>. Acesso em: 23 set.
2025.