

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NO BRASIL: AVANÇOS NORMATIVOS, DESAFIOS OPERACIONAIS E IMPACTOS NA DESJUDICIALIZAÇÃO DA TUTELA IMOBILIÁRIA

Pedro Henryke Lira Aguiar¹
Thiago Franco Oliveira²

RESUMO: A implementação da usucapião extrajudicial no ordenamento jurídico brasileiro representou um marco na política nacional de desjudicialização e racionalização da tutela da propriedade. Instituída pelo art. 1.071 do Código de Processo Civil de 2015, posteriormente aperfeiçoada pela Lei nº 13.465/2017 e regulamentada pelo Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça, essa modalidade procedimental atribuiu aos serviços notariais e registrais a competência para reconhecer, em caráter administrativo, a aquisição originária da propriedade imobiliária. O presente artigo analisa, sob enfoque teórico-analítico, a evolução normativa do instituto, seus avanços na consolidação do direito à moradia e da função social da propriedade, bem como os desafios enfrentados por notários e registradores na aplicação prática da norma. A pesquisa fundamenta-se em abordagem qualitativa, documental e bibliográfica, a partir de marco teórico composto por Gagliano e Pamplona Filho, Rosa, Pinto e estudos técnicos sobre regularização fundiária. Os resultados demonstram que, embora a via extrajudicial tenha ampliado a eficiência e a celeridade da regularização imobiliária, persistem obstáculos significativos, relacionados à insuficiência probatória, divergências interpretativas, dificuldades de notificação e assimetria na atuação das serventias extrajudiciais. Verifica-se, ainda, que os ganhos de celeridade beneficiam sobretudo os possuidores com capacidade de antecipar os custos do procedimento, o que relativiza o alcance do instituto como instrumento de acesso igualitário à propriedade regularizada. Conclui-se que a usucapião extrajudicial constitui mecanismo consolidado, porém em evolução, cuja efetividade depende do contínuo aprimoramento normativo, da uniformização de práticas e do fortalecimento técnico das delegações.

1

Palavras-chave: Usucapião extrajudicial. Desjudicialização. Notários e registradores. Função social da propriedade. Regularização imobiliária.

¹ Graduando em direito da Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS

² Docente do curso de direito da Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS

ABSTRACT: The implementation of extrajudicial usucapion in the Brazilian legal system represented a milestone in the national policy of dejudicialization and rationalization of property protection. Established by art. 1.071 of the 2015 Code of Civil Procedure, subsequently refined by Law No. 13.465/2017 and regulated by Provision No. 65/2017 of the National Council of Justice, this procedural modality assigned to notarial and registry services the competence to recognize, on an administrative basis, the original acquisition of real property. This article analyzes, from a theoretical-analytical perspective, the normative evolution of the institute, its advances in consolidating the right to housing and the social function of property, as well as the challenges faced by notaries and registrars in the practical application of the norm. The research is based on a qualitative, documentary, and bibliographic approach, drawing on a theoretical framework composed by Gagliano and Pamplona Filho, Rosa, Pinto, and technical studies on land regularization. The results demonstrate that, although the extrajudicial route has expanded the efficiency and speed of property regularization, significant obstacles persist, related to insufficient evidence, interpretive divergences, notification difficulties, and asymmetry in the performance of notarial offices. It is also found that the gains in speed mainly benefit possessors able to advance the procedure's costs, which qualifies the institute's reach as a tool for equitable access to regularized property. It is concluded that extrajudicial usucapion constitutes a consolidated, yet evolving, mechanism whose effectiveness depends on continued normative improvement, standardization of practices, and technical strengthening of the delegations.

Keywords: Extrajudicial usucapion. Dejudicialization. Notaries and registrars. Social function of property. Real estate regularization.

1 INTRODUÇÃO

A criação da usucapião extrajudicial constitui um dos mais relevantes avanços na modernização dos mecanismos de regularização imobiliária no Brasil. A utilização dos serviços notariais e registrais como alternativa ao processo judicial atendeu à crescente demanda por soluções céleres, menos onerosas e mais eficientes, especialmente em um país onde o acúmulo de processos impacta diretamente o acesso efetivo à justiça e à propriedade. A previsão do procedimento pelo Código de Processo Civil de 2015, seguida das alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 e da regulamentação do Conselho Nacional de Justiça por meio do Provimento nº 65/2017, resultou na consolidação de um rito administrativo destinado ao reconhecimento da posse ad usucapionem com observância da segurança jurídica.

Do ponto de vista material, a usucapião extrajudicial não altera os requisitos tradicionais do instituto, como a posse contínua, mansa, pacífica e com intenção de dono. O que se modificou foi a forma procedimental de reconhecimento, que passou a admitir a atuação de notários e registradores como protagonistas na formação do título de aquisição. Conforme observa Gagliano e Pamplona Filho, a propriedade contemporânea deve ser compreendida à luz de sua função social, vinculando-se à necessidade de harmonização entre o direito individual e o interesse coletivo. Nesse sentido, o procedimento extrajudicial revela-se instrumento compatível com a realidade brasileira, marcada por ocupações consolidadas e pela necessidade

de incorporar à formalidade registral situações já legitimadas pela posse prolongada.

Apesar dos avanços, a prática evidencia que o procedimento extrajudicial demanda rigor técnico e enfrenta desafios operacionais expressivos. Rosa e Pinto destacam que a efetividade da via administrativa depende de documentação apta a demonstrar a história da posse, da adequada identificação dos confrontantes e da correta interpretação das normas pelo registrador. Assim, embora o instituto contribua para a redução da sobrecarga do Poder Judiciário, sua plena eficácia exige constante aprimoramento normativo e uniformização de procedimentos.

Este artigo tem como objetivo analisar os avanços e desafios decorrentes da implementação da usucapião extrajudicial no Brasil, examinando sua evolução normativa, a atuação das serventias extrajudiciais e os impactos na desjudicialização. A abordagem adotada busca fornecer reflexão crítica sobre a consolidação desse mecanismo, destacando potencialidades e limitações que ainda permeiam sua aplicação.

Diante da coexistência dos ritos judicial e extrajudicial, emerge a problemática central deste estudo: em que medida a usucapião extrajudicial supera os entraves da via judicial tradicional e quais são os desafios operacionais que ainda limitam sua plena eficácia como instrumento de regularização fundiária? A resposta a essa indagação exige compreender não apenas o procedimento em si, mas a adequação de cada via à natureza do conflito e à realidade social do possuidor.

3

A pesquisa adota abordagem qualitativa e caráter teórico-analítico, com base em levantamento documental, normativo e bibliográfico. O corpus jurídico é composto por: (i) o art. 1.071 do Código de Processo Civil de 2015; (ii) a Lei nº 13.465/2017, responsável por aperfeiçoar o procedimento; (iii) o Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça, que regulamentou o rito administrativo; e (iv) o Provimento nº 121/2021 do CNJ, que atualizou dispositivos do provimento anterior. Essa legislação é analisada à luz de doutrina especializada, representada principalmente por Gagliano e Pamplona Filho (Direitos Reais), Rosa (análise teórico-normativa da evolução legislativa) e Pinto (estudo sobre regularização fundiária e usucapião extrajudicial).

A metodologia consiste na análise interpretativa e sistemática das normas e da doutrina, buscando identificar convergências, lacunas, desafios operacionais e impactos institucionais. Para a seção de resultados, foram considerados estudos técnicos publicados em periódicos jurídicos sobre a aplicação prática do instituto, especialmente aqueles que analisam problemas recorrentes enfrentados pelas serventias. A discussão crítica fundamenta-se na comparação

entre o modelo ideal previsto normativamente e a realidade operacional percebida pelos profissionais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A usucapião é tradicionalmente compreendida como forma originária de aquisição da propriedade, fundada no exercício prolongado, contínuo e incontestável da posse, cumulada com requisitos legais específicos definidos pelo Código Civil. Para Gagliano e Pamplona Filho (2021), o instituto representa mecanismo de consolidação da situação de fato em situação de direito, permitindo a harmonização entre a proteção jurídica à posse qualificada e a efetividade da função social da propriedade. Essa leitura funcional dialoga diretamente com a perspectiva de Pinto (2021), para quem a desjudicialização não deve ser compreendida como substituição do Judiciário, mas como redistribuição racional de funções estatais: se a função social já legitimava, em tese, a conversão da posse prolongada em propriedade, faltava um procedimento capaz de dar efetividade prática a essa legitimação sem sobrecarregar a estrutura judicial. É nesse ponto de encontro entre fundamento material (a função social, em Gagliano e Pamplona Filho) e racionalidade procedimental (a redistribuição de funções, em Pinto) que se assenta a justificativa teórica da usucapião extrajudicial.

4

O instituto da usucapião extrajudicial não altera o conteúdo material da posse ad usucapionem, mas modifica substancialmente a sua forma processual de reconhecimento. Antes restrito à via judicial, o procedimento passou a admitir tratamento administrativo, conduzido pelas serventias extrajudiciais, sem prejuízo do acesso à jurisdição. Rosa (2018, p. 1) situa historicamente essa mudança ao explicar que:

A usucapião extrajudicial foi introduzida no ordenamento jurídico pela Lei 13.105/15 – Código de Processo Civil –, que alterou a Lei 6.015/73 para incluir o artigo 216-A, seguindo a trilha da desjudicialização ou desjudiciarização. Desde a publicação da lei, o novo artigo da Lei 6.015/73 ensejou muitas críticas, especialmente em relação à necessidade de concordância expressa do titular do domínio do imóvel usucapiendo com o pedido de aquisição originária do interessado. (ROSA, 2018, p. 1)

É justamente esse ponto de tensão — a exigência de concordância expressa do titular registral — que aproxima a reconstrução histórica de Rosa da leitura mais conceitual de Pinto (2021): para essa autora, a desjudicialização só se sustenta quando o procedimento é dotado de clareza documental e ausência de litígio, premissa que explica por que a crítica inicial ao art. 216-A recaía exatamente sobre a hipótese de resistência do titular do domínio. Diante desse panorama, constata-se que o instituto, embora inicialmente alvo de debates doutrinários,

consolidou-se como mecanismo indispensável para a efetivação do direito à moradia e da função social da propriedade, na medida em que os ajustes legislativos posteriores — analisados a seguir — corresponderam, em boa parte, a respostas normativas às fragilidades apontadas por essa primeira geração de críticas.

A desjudicialização, enquanto fenômeno jurídico, compreende a transferência de determinadas atividades tradicionalmente atribuídas ao Poder Judiciário para órgãos extrajudiciais ou administrativos. No Brasil, esse movimento ganhou força com a ampliação das atribuições dos cartórios, especialmente após a Constituição de 1988 e a regulamentação das atividades notariais e registrais pela Lei nº 8.935/1994. O objetivo central desse processo é reduzir a sobrecarga judicial, aumentar a celeridade na prestação de serviços e tornar mais eficiente a gestão de conflitos e regularizações. A opção por delegar competências às serventias extrajudiciais fundamenta-se na capacidade técnica, na capilaridade territorial e na relativa autonomia administrativa desses órgãos — fatores que, somados à leitura de Pinto (2021) sobre redistribuição racional de funções, permitem compreender a usucapião extrajudicial não como um mecanismo isolado, mas como expressão pontual de um projeto institucional mais amplo de reorganização das competências estatais.

O marco inicial do procedimento extrajudicial é o art. 1.071 do Código de Processo Civil de 2015, que introduziu o art. 216-A na Lei de Registros Públicos, estabelecendo pela primeira vez a possibilidade de reconhecimento da usucapião diretamente perante o registro de imóveis, mediante procedimento administrativo conduzido pelo oficial registrador, com a participação do tabelionato de notas por meio da ata notarial. A Lei nº 13.465/2017, ao tratar

da regularização fundiária e de instrumentos de desburocratização imobiliária, aperfeiçoou a redação do art. 216-A ao incorporar ajustes operacionais ao procedimento, entre os quais se destacam a simplificação de alguns requisitos e o reforço à atuação conjunta entre notários e registradores. Essa alteração legislativa pode ser lida como resposta direta à crítica identificada por Rosa (2018): ao disciplinar com mais precisão os efeitos do silêncio do confrontante notificado, o legislador reduziu a margem de indeterminação que alimentava as controvérsias iniciais sobre a exigência de concordância expressa.

Posteriormente, o Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça regulamentou minuciosamente o procedimento, estabelecendo orientações técnicas para a elaboração da ata notarial, os requisitos formais da planta e do memorial descritivo, as notificações obrigatórias, os requisitos documentais da posse, o fluxo procedimental no cartório

de registro de imóveis e o tratamento das impugnações. O provimento foi posteriormente atualizado pelo Provimento nº 121/2021, que ajustou dispositivos para dar maior clareza e segurança ao rito extrajudicial. Lida em conjunto com a crítica de Rosa e com a leitura funcional de Pinto, essa sucessão normativa — CPC/2015, Lei nº 13.465/2017, Provimento nº 65/2017 e Provimento nº 121/2021 — revela um padrão: cada norma posterior tende a corrigir uma fragilidade prática identificada na aplicação da anterior, o que demonstra que o instituto, embora consolidado, permanece em adaptação contínua.

Compreender a usucapião exige o abandono de uma visão meramente burocrática e procedimental. O instituto consagra-se, em sua essência, como um modo originário de aquisição da propriedade, o que significa que a titularidade não é transmitida do antigo dono para o novo de forma derivada, mas sim adquirida contra o antigo proprietário, rompendo-se o vínculo com o passado e expurgando os vícios e ônus que maculavam a propriedade anterior. Acerca dessa natureza jurídica fundamental, Gagliano e Pamplona Filho (2021, p. 1003) prelecionam com clareza ímpar:

A usucapião é modo originário de aquisição da propriedade, mediante o exercício da posse pacífica e contínua, durante certo período de tempo previsto em lei. [...] Sendo modo originário de aquisição, a propriedade não é adquirida do anterior proprietário, mas contra ele, rompendo-se qualquer vínculo jurídico com o passado. Nasce um direito absolutamente novo, livre de eventuais vícios que maculavam a propriedade anterior. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2021, p. 1003)

Diante desse panorama, verifica-se que o reconhecimento extrajudicial desse direito não se limita a uma mera chancela administrativa, mas representa a consolidação de uma nova realidade fática e jurídica amparada pela função social da posse. Os autores destacam que o fundamento filosófico e constitucional da usucapião é a função social da propriedade: o instituto atua como uma "sanção" ao proprietário inerte e negligente, ao mesmo tempo em que premia o possuidor que confere utilidade econômica e social à terra. Essa dupla função — sancionatória e premial — é exatamente o que confere unidade material às duas vias de reconhecimento, judicial e extrajudicial: seja qual for o rito, o que se busca é a pacificação social e a estabilização das relações jurídicas, argumento que será retomado, na seção 4, para explicar por que a escolha entre as vias não altera o direito material tutelado.

Antes de se debater o procedimento, seja ele judicial ou extrajudicial, Gagliano e Pamplona Filho alertam que é imprescindível comprovar a existência da posse qualificada, a chamada posse ad usucapionem. Não é qualquer ocupação que gera direito à usucapião, exigindo-se, na fase preparatória, a prova de três elementos indissociáveis: a posse mansa,

pacífica e contínua, sem interrupções ou oposição formal e vigorosa do proprietário registral ao longo do tempo estipulado em lei; o lapso temporal, cujo período varia conforme a modalidade pretendida (extraordinária, ordinária, especial urbana ou rural); e o *animus domini*, elemento psicológico pelo qual o possuidor deve agir e se comportar perante a sociedade como se proprietário fosse — de modo que quem ocupa o imóvel por mera tolerância, permissão (a exemplo de um caseiro) ou por força de contrato (como um locatário) jamais poderá usucapir o bem. É precisamente a exigência cumulativa desses três elementos que, como se verá na seção 3, explica boa parte dos indeferimentos e devoluções observados na prática das serventias: a insuficiência probatória apontada por Rosa (2018) e Pinto (2021) não é um problema meramente burocrático, mas o reflexo direto da dificuldade em demonstrar, com segurança documental, requisitos que a doutrina material já exige com rigor.

Quando há litígio, resistência dos confrontantes ou complexidade probatória extrema, a via judicial torna-se o caminho estritamente necessário para a resolução do conflito. Sob a ótica de Gagliano e Pamplona Filho, é fundamental compreender a essência da prestação jurisdicional neste procedimento, uma vez que o magistrado não atua como o criador do direito de propriedade: o direito real já se encontra perfeitamente consolidado no exato momento em que o possuidor atinge o lapso temporal e preenche os requisitos materiais da posse qualificada. Acerca da natureza jurídica dessa decisão, os autores (2021, p. 1018) prelecionam com precisão:

A sentença proferida na ação de usucapião possui natureza eminentemente declaratória, e não constitutiva de direito. Isso significa que o juiz não cria a propriedade para o usucapiente; o direito já nasceu no instante em que se consumou o prazo legal, aliado aos demais requisitos exigidos. A tutela jurisdicional apenas reconhece e declara uma situação jurídica preexistente, conferindo-lhe a certeza da coisa julgada, de modo que a sentença servirá apenas como título hábil para o respectivo registro imobiliário. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2021, p. 1018)

Essa natureza declaratória é o elo teórico que permite compreender por que a via extrajudicial não representa uma "usucapião mais fraca" do que a judicial, tese por vezes sugerida por leituras apressadas do instituto: se o direito já nasce com o preenchimento dos requisitos materiais, tanto o juiz quanto o registrador atuam, em essência, reconhecendo — e não constituindo — uma situação jurídica preexistente. A diferença está na estrutura procedimental de reconhecimento e no grau de litigiosidade que cada via comporta, ponto que será desenvolvido na análise comparativa da seção 4. No rito judicial, o processo inicia-se com a petição inicial, instruída com o acervo probatório da posse, impondo-se a citação pessoal de todos os confrontantes e do titular registral, a intimação das Fazendas Públicas e a intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, seguindo-se a fase de instrução probatória

até a sentença declaratória.

Gagliano e Pamplona Filho celebram a usucapião extrajudicial — introduzida pelo CPC/2015 e aprimorada pela Lei nº 13.465/2017 — como um dos maiores marcos da desjudicialização no Direito Civil contemporâneo, por permitir que a aquisição originária seja reconhecida diretamente pelos cartórios, desde que haja consenso e provas robustas. O procedimento, embora desburocratizado, exige altíssimo rigor técnico e divide-se em etapas complementares: a fase preparatória, em que o advogado organiza a planta, o memorial descritivo com ART/RRT, as certidões negativas e as declarações de reconhecimento de posse dos vizinhos; a fase notarial, perante o Tabelionato de Notas, na qual o tabelião não adentra o mérito do pedido, mas atesta a materialidade dos fatos. Conforme leciona Loureiro (2017, p. 15), o tabelião atua a título privado, mas "exerce uma função pública por delegação do Estado", conferindo fé pública e presunção de veracidade à ata notarial que certifica o tempo e as características da posse. Por fim, instaura-se a fase registral, em que o registrador exerce o controle de legalidade denominado qualificação registral, promovendo a notificação dos entes públicos e dos confrontantes que não anuíram previamente na planta.

Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, o titular será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o seu silêncio como concordância (BRASIL, 1973, art. 216-A, § 2º). Essa regra do silêncio como anuência tácita — sobre a qual Colloda (2019) se debruça especificamente, como se verá na seção 4 — é a resposta legislativa mais direta à crítica original de Rosa (2018) quanto à exigência de concordância expressa: ao deslocar o ônus da manifestação para o confrontante notificado, a Lei nº 13.465/2017 eliminou o maior gargalo temporal das serventias, viabilizando a rápida consolidação do direito para os possuidores. Estando tudo em ordem, o registrador averba a usucapião, consolidando formal e definitivamente a nova propriedade em nome do possuidor.

Do exposto, verifica-se que o referencial teórico convergente entre Gagliano e Pamplona Filho, Rosa, Pinto, Loureiro e Colloda não trata a usucapião extrajudicial como um instituto autônomo em relação à usucapião judicial, mas como uma via procedimental alternativa para o reconhecimento do mesmo direito material — a aquisição originária fundada na função social da posse. É essa unidade material, associada à diversidade procedimental de cada rito, que fundamenta teoricamente a análise comparativa desenvolvida na seção 4 deste

artigo.

3 RESULTADOS

A análise do marco normativo e doutrinário evidencia resultados significativos decorrentes da adoção da via extrajudicial. O primeiro deles é a celeridade. Estudos técnicos, como o de Borges e Rodrigues (2025), demonstram que procedimentos que antes levavam anos na esfera judicial podem ser concluídos em poucos meses no âmbito extrajudicial, quando não há litígio ou obstáculos documentais.

Outro avanço é o fortalecimento da função social da propriedade, ao permitir que situações de posse consolidada sejam regularizadas formalmente, garantindo segurança jurídica aos possuidores. Essa regularização, além de integrar o imóvel ao mercado formal, promove o acesso a crédito, investimentos, valorização imobiliária e regularidade fiscal.

Há também ganhos perceptíveis no âmbito do direito à moradia, principalmente em áreas urbanas marcadas pela informalidade. Ao reconhecer a propriedade de ocupantes que preenchem os requisitos legais, o procedimento extrajudicial atua como ferramenta de inclusão sociojurídica.

O procedimento também trouxe ganhos ao sistema de justiça, na medida em que retirou da esfera judicial demandas repetitivas e não contenciosas, contribuindo para a racionalização do acervo processual.

Constata-se que, embora o instituto seja exitoso, o procedimento apresenta desafios práticos consideráveis. Na rotina das serventias, muitos pedidos são indeferidos ou devolvidos para complementação em virtude de insuficiência documental, especialmente no que tange à comprovação da cadeia possessória e à delimitação técnica do imóvel. Essa fragilidade probatória esbarra no rigor formal exigido pela norma. Acerca da complexidade e da minúcia dos documentos indispensáveis para a instrução do pleito, Rosa (2018, p. 1) esclarece que:

O artigo 3º do provimento dispõe sobre os requisitos do requerimento a ser dirigido ao Oficial do Registro de Imóveis do local onde se situa o bem objeto da usucapião. São eles: a) a modalidade de usucapião requerida e o fundamento legal ou constitucional; b) a origem e as características da posse, a existência de edificação ou benfeitorias e as datas de ocorrência; c) o nome e estado civil de todos os possuidores. (ROSA, 2018, p. 1)

Diante desse panorama, Pinto (2021) corrobora que a inobservância de qualquer um desses elementos probatórios compromete a segurança jurídica do ato, inviabilizando o reconhecimento extrajudicial da propriedade.

Outro desafio recorrente é a notificação dos confrontantes, sobretudo em áreas urbanas informais com endereços desatualizados ou inexistentes. A ausência de manifestação de titulares de direitos reais pode gerar dúvidas quanto à regularidade do procedimento.

A qualificação registral representa outro ponto sensível. O registrador deve avaliar rigorosamente os requisitos para o reconhecimento da propriedade, o que exige interpretação técnica das modalidades de usucapião, compreensão da documentação apresentada e análise de eventuais situações de duplicidade registral.

Adicionalmente, há falta de uniformidade entre as serventias, decorrente de interpretações divergentes do Provimento nº 65/2017. Essa assimetria compromete a previsibilidade do procedimento.

O impacto mais evidente da usucapião extrajudicial no sistema judicial é a redução progressiva das demandas não litigiosas. Ao permitir que situações simples, com documentação consolidada, sejam resolvidas administrativamente, o instituto filtra o acervo do Judiciário, deixando-o concentrado em conflitos efetivamente complexos.

Contudo, é importante reconhecer que a desjudicialização não elimina totalmente a necessidade de intervenção judicial. Impugnações, controvérsias de limites, disputas entre confrontantes ou vícios documentais severos podem demandar ação judicial posterior.

Mesmo assim, o procedimento extrajudicial cumpre importante papel de triagem qualificada, aliviando a sobrecarga estrutural do Judiciário e promovendo maior eficiência sistêmica.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE COMPARATIVA

A análise revela que a usucapião extrajudicial representa uma importante inovação procedimental no Direito brasileiro, cuja efetividade depende intrinsecamente do equilíbrio entre a celeridade administrativa e a segurança jurídica. Retomando o referencial teórico apresentado na seção 2, constata-se que o modelo atual cumpre sua finalidade teleológica sempre que a pretensão estiver amparada por documentação robusta e inexistirem disputas entre os interessados — exatamente os pressupostos que, segundo Pinto (2021), definem a hipótese de cabimento da desjudicialização como redistribuição racional de funções. Quando esses pressupostos não se verificam, no entanto, os desafios práticos identificados na seção 3 — insuficiência probatória, notificação de confrontantes e assimetria interpretativa entre serventias — deixam de ser incidentes isolados e passam a expor um limite estrutural do próprio

modelo: a via extrajudicial é tão eficiente quanto a qualidade da instrução documental que a alimenta, e tão vulnerável quanto a uniformidade interpretativa das serventias que a aplicam.

Embora ambas as vias, judicial e extrajudicial, tutelem o mesmo direito material — a aquisição originária da propriedade fundamentada na função social e no tempo de posse, como demonstrado na seção 2 a partir de Gagliano e Pamplona Filho —, elas operam sob lógicas procedimentais diametralmente opostas. A escolha entre os ritos não é mera preferência do operador do direito, mas decisão estratégica ditada pela natureza do caso concreto, o que exige um paralelo analítico mais fino do que a simples constatação de que uma via é "mais rápida" que a outra.

O divisor de águas entre as duas vias é a existência de litígio. Na via extrajudicial, o procedimento é estritamente consensual, exigindo o que a doutrina denomina direito pré-constituído: não há espaço para debate, oitiva forçada de testemunhas hostis ou produção de provas complexas ao longo do tempo. Conforme leciona Couto (2019, p. 112), a via administrativa pressupõe a ausência de lide, de modo que, se um confrontante apresentar impugnação fundamentada no cartório, "o registrador é obrigado a remeter os autos ao juízo competente", salvo se a oposição for manifestamente infundada. Essa exigência de consenso, lida à luz do dado da seção 3 sobre a frequência de indeferimentos por insuficiência probatória, revela uma relação de causa e efeito pouco explorada na literatura mais descritiva sobre o tema: parte expressiva dos casos que hoje são devolvidos pelas serventias não decorre necessariamente de má-fé documental, mas da tentativa de instruir por via extrajudicial situações que, por envolverem posse fragmentada, sucessão obscura ou confrontantes ausentes, já nascem incompatíveis com o pressuposto de ausência de lide exigido pelo rito. Em contrapartida, a via judicial apresenta-se como o ambiente adequado para a dilação probatória: quando a prova documental se mostra frágil, a cadeia sucessória da posse é obscura ou verifica-se a resistência ativa de herdeiros, vizinhos ou do antigo proprietário, o processo judicial torna-se o único caminho viável, pois o juiz, munido de poderes instrutórios, pode determinar perícias, quebrar sigilos e intimar testemunhas, reconstruindo a verdade dos fatos no curso do processo.

A variável temporal desponta como o principal atrativo da desjudicialização, embora demande análise cautelosa. Na via extrajudicial, a celeridade consagra-se como regra, de modo que um procedimento bem instruído na fase preparatória, amparado por ata notarial escoreta e isento de oposição de terceiros, pode ser concluído em poucos meses. A edição da Lei nº 13.465/2017 revelou-se crucial ao estabelecer que o silêncio do confrontante notificado

configura anuência tácita — regra já situada, na seção 2, como resposta direta à crítica histórica de Rosa (2018) quanto à exigência de concordância expressa. Conforme leciona Colloda (2019, p. 1), essa alteração legislativa foi determinante para conferir efetividade ao instituto, eliminando o maior gargalo temporal das serventias e viabilizando a rápida consolidação do direito. Nesse ponto, a leitura de Colloda converge com a de Loureiro (2017) sobre a fé pública do tabelião: ambos os autores, a partir de ângulos distintos — um enfatizando o efeito jurídico do silêncio, outro a natureza da atuação notarial —, reforçam que a celeridade da via extrajudicial não decorre de uma suposta simplificação de garantias, mas de uma reorganização de quem produz a certeza jurídica em cada etapa do procedimento. Em contrapartida, a morosidade apresenta-se como traço inerente à via judicial, decorrente da exigência de citações pessoais — frequentemente frustradas e substituídas por editais —, da concessão de prazos em dobro para a Fazenda Pública, da obrigatória manifestação do Ministério Público, bem como da eventual necessidade de perícias e da interposição de múltiplos recursos, fatores que, somados, fazem com que a usucapião judicial se arraste, não raro, por mais de uma década.

A análise econômica do procedimento revela assimetrias importantes que devem ser ponderadas na escolha da via adequada. Na seara extrajudicial, os custos são concentrados e, via de regra, cobrados de forma antecipada ou concomitante à prática dos atos: o requerente arcará com os honorários advocatícios, os emolumentos do Tabelionato de Notas para a lavratura da ata notarial, os custos do responsável técnico pela planta e memorial descritivo, além dos emolumentos do Registro de Imóveis. Embora se trate de procedimento consideravelmente mais célere, exige-se fôlego financeiro imediato do possuidor. Em contrapartida, a via judicial, ainda que exija o pagamento de custas processuais e honorários periciais, admite o deferimento da Justiça Gratuita para possuidores hipossuficientes. Conforme lecionam Gagliano e Pamplona Filho (2021, p. 894), a usucapião consagra a função social da posse, de modo que, para a população de baixa renda que busca regularizar seu único imóvel

— especialmente na modalidade especial urbana —, a via judicial acaba sendo, muitas vezes, o único caminho financeiramente viável, transferindo o ônus financeiro das perícias e custas para o Estado. Esse dado é decisivo para qualificar o próprio conceito de "avanço" atribuído à usucapião extrajudicial: se a celeridade beneficia sobretudo quem já dispõe de capacidade de antecipar custos, o instituto, por si só, não substitui a via judicial como instrumento de acesso à justiça para a população mais vulnerável — ele complementa a

estrutura de tutela da propriedade, mas não a torna integralmente mais igualitária, achado que relativiza leituras excessivamente entusiásticas do fenômeno da desjudicialização.

A desjudicialização promoveu, ainda, uma verdadeira transferência de protagonismo no sistema jurídico brasileiro. No processo judicial tradicional, o magistrado atua como pacificador do conflito, de modo que sua sentença declaratória consubstancia o ato de império do Estado que reconhece o direito adquirido e determina o seu respectivo registro — natureza já explicitada, na seção 2, pela lição de Gagliano e Pamplona Filho (2021, p. 1018) sobre o caráter declaratório da sentença. Em contrapartida, na via extrajudicial, o Estado-juiz é substituído por profissionais do direito dotados de fé pública: o Tabelião de Notas atua de forma assemelhada a um juiz de instrução, atestando a materialidade e as circunstâncias da posse por meio da lavratura da ata notarial, ao passo que o Registrador de Imóveis assume o controle rigoroso de legalidade mediante a qualificação registral. Conforme lecionam Gagliano e Pamplona Filho (2021, p. 1016), o instituto foge da regra geral de reserva de jurisdição, permitindo que a aquisição da propriedade seja reconhecida por ato não afeto ao escopo do Poder Judiciário. É precisamente por essa transferência de protagonismo que a assimetria interpretativa entre

serventias, identificada na seção 3, assume relevância crítica: ao substituir um único intérprete institucional (o Judiciário, sujeito a uniformização por jurisprudência e recursos) por milhares de serventias extrajudiciais dotadas de relativa autonomia, o sistema ganha em capilaridade e celeridade, mas perde, ao menos temporariamente, em previsibilidade — um trade-off que a doutrina consultada reconhece, mas cuja resolução depende de padronização normativa ainda incompleta.

Do cotejo entre o referencial teórico e os resultados levantados, extrai-se que a usucapião extrajudicial não substitui a usucapião judicial; ela atua como um filtro de alta eficiência. Casos maduros, consensuais e documentalmente robustos tendem a fluir rapidamente pelos cartórios, prestigiando a função social da propriedade em tempo reduzido, ao passo que a jurisdição contenciosa permanece como garantia inafastável de acesso à justiça para os casos complexos, litigiosos ou que envolvam possuidores hipossuficientes dependentes da gratuidade estatal. A convergência entre os autores analisados — Gagliano e Pamplona Filho quanto ao fundamento material, Rosa e Pinto quanto à racionalidade da desjudicialização, Couto quanto ao papel do litígio, e Loureiro e Colloda quanto à mecânica notarial e registral do procedimento — permite concluir que o sucesso da usucapião extrajudicial não decorre de uma suposta superioridade em relação à via judicial, mas da complementaridade funcional entre as

duas vias, cada uma adequada a um perfil distinto de caso concreto. É essa conclusão, e não apenas a constatação isolada de maior celeridade, que confere densidade analítica à comparação empreendida neste artigo.

5 CONCLUSÃO

O estudo conclui que a usucapião extrajudicial representa um avanço significativo na regularização imobiliária no Brasil, ao possibilitar a conversão da posse prolongada em propriedade de forma célere, segura e administrativa. Sua criação e desenvolvimento normativo refletem políticas públicas voltadas à desjudicialização, à eficiência administrativa e à efetivação da função social da propriedade.

Os resultados demonstram avanços substanciais, sobretudo no fortalecimento do direito à moradia, na redução do acervo judicial e na ampliação do acesso à propriedade regularizada. No entanto, a efetividade do instituto ainda enfrenta desafios operacionais relacionados à documentação, às notificações, à qualificação registral e à uniformidade na aplicação normativa.

Esse avanço, contudo, precisa ser qualificado: como discutido na seção 4, a concentração dos custos extrajudiciais no início do procedimento faz com que a celeridade beneficie, em maior medida, os possuidores com capacidade financeira para antecipá-los, ao passo que a população hipossuficiente permanece dependente da gratuidade da via judicial. A usucapião extrajudicial deve, portanto, ser compreendida como mecanismo complementar — e não substitutivo — à tutela judicial, cuja efetividade plena depende de políticas que também alcancem os possuidores sem condições de arcar com os custos notariais e registrais.

Conclui-se que o procedimento, embora robusto, permanece em fase de aperfeiçoamento. Seu pleno êxito depende da modernização contínua das serventias, da padronização interpretativa e do aprimoramento normativo, consolidando-se como instrumento essencial na política de regularização fundiária — desde que acompanhado de mecanismos que mitiguem a assimetria econômica identificada.

REFERÊNCIAS

BORGES, Lucas de Biaso Pinto; RODRIGUES, Luciano Ribeiro. Usucapião extrajudicial e a velocidade do procedimento frente à morosidade do sistema processual comum. *Revista FT*, v. 29, n. 151, out. 2025. DOI: 10.69849/revistaft/dt10202510300815.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 121, de 13 de julho de 2021. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

COLLODA, Rafael Gustavo Portolan. Usucapião extrajudicial: efeitos do silêncio do titular de direito real. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 5, n. 1, p. 1-15, 2019.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. Usucapião Extrajudicial: doutrina, jurisprudência. Salvador: JusPodivm, 2019.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil: direitos reais. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 8. ed. São Paulo: JusPodivm, 2017.

PINTO, Déborah Schneid. Noções da usucapião extrajudicial e sua evolução legislativa. Migalhas, Migalhas de Peso, 28 dez. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/357214/noco-es-da-usucapiao-extrajudicial-e-sua-evolucao-legislativa>. Acesso em: 11 set. 2026.

ROSA, Karin Rick. Usucapião extrajudicial: do CPC/15 ao Provimento 65/17 do CNJ. CNB/SP Institucional, 6 abr. 2018. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/2018/04/06/artigo-usucapiao-extrajudicial-do-cpc-15-ao-provimento-65-17-do-cnj-por-karin-rick-rosa/>. Acesso em: 11 set. 2026.