

FUNDO COMPENSATÓRIO DA REURB-S E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

COMPENSATORY FUND OF REURB-S AND THE FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING

José Herbert Luna Lisboa¹

Tribunal de Justiça da Paraíba- TJPB

65

RESUMO

O presente artigo examina a previsão legal da criação de fundo de compensação destinado à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), conforme estabelecido no artigo 73 da lei federal nº 13.465, de 2017. Analisa-se a natureza jurídica dos fundos de compensação com essa finalidade, limites e correlação com o direito financeiro e orçamentário, tratado na lei nº 4.320, de 1964, bem assim a sua harmonização com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e seu respectivo fundo nacional (FNHIS). Realça-se a existência de fundos compensatórios já criados por alguns Estados da Federação e a necessidade de criação e regulamentação do fundo como instrumento de contribuição para a efetivação do direito à moradia por meio do processo da Reurb-S. Conclui-se que o fundo a que se reporta o artigo 73 da lei de regularização fundiária urbana deve preencher os requisitos constitucionais e orçamentários do Direito Financeiro, uma vez que possui natureza contábil e financeira, vinculado à política urbana constitucional.

Palavras-chave: Orçamento; direitos fundamentais; moradia; Fundo de Compensação; Reurb-S.

ABSTRACT

This article examines the legal provision for the creation of a compensation fund for Urban Land Regularization of Social Interest (Reurb-S), as established in article 73 of federal law no. 13,465 of 2017. It analyzes the legal nature of compensation funds for this purpose, their limits and correlation with financial and budgetary law, as addressed in law no. 4,320 of 1964, as well as their harmonization with the National Housing

¹ Doutorando em Direito vinculado ao PPGD UniBrasil. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (1991), pós-graduação em Ciências Criminais pela Universidade Potiguar-RN, pós-graduação em Direito Notarial e Registral, pela Faculdade Arthur Thomas-PR e pós-graduação em Direito Imobiliário pela Escola Paulista de Direito-SP (2020). Foi professor do curso de Direito do Centro Universitário de João Pessoa-PB. Professor da ESMA - Escola Superior da Magistratura-PB. Coordenador de Extensão da referida Escola de Governo. Juiz de Direito Titular da 4 Vara Cível da Comarca de João Pessoa-PB. Integrou como membro e Presidente a Primeira Turma Recursal de João Pessoa. Diretor do Foro Cível da Capital-PB (2007/2008, 2021/2022 e 2023/2024). Foi promotor de Justiça (1994/1995). Mestre em Direito Ambiental pela UNISANTOS-SP. Exerceu a função de juiz auxiliar da Presidência do TRE/PB - 2016. Juiz Corregedor do Poder Judiciário do Estado da Paraíba nos seguintes períodos: 2003/2006 e 2017/2018. Idealizador do programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça da Paraíba que tem como objetivo fomentar a Regularização Fundiária Urbana. Juiz auxiliar da vice-presidência do TJPB. <https://orcid.org/0009-0008-9617-7084>.

System of Social Interest and its respective national fund (FNHIS). It highlights the existence of compensation funds already created by some states of the Federation and the need for the creation and regulation of the fund as an instrument to contribute to the realization of the right to housing through the Reurb-S process. It is concluded that the fund referred to in Article 73 of the urban land regularization law must meet the constitutional and budgetary requirements of Financial Law, since it has an accounting and financial nature, linked to constitutional urban policy.

Keywords: Budget; fundamental rights; housing; Compensation Fund; Reurb-S.

1 INTRODUÇÃO

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, prevista na Lei nº 13.465, de 2017, destina-se a regularizar núcleo urbanos ocupados de forma predominante por população de baixa renda, sendo crucial a atuação do Poder Público na efetiva operacionalização do processo fundiário dessas áreas ocupadas.

A mencionada legislação trouxe previsão para a criação e a regulamentação, pelos Estados, de fundos específicos de compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos práticos pelos cartórios imobiliários no procedimento da Reurb-S.

O objetivo deste artigo é analisar a relevância desta orientação legislativa (art.37) para o cumprimento do direito fundamental à moradia, instituído no art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, bem assim destacar alguns Estados da Federação que já implementaram o referido e específico fundo de compensação.

Trata-se de Fundo Público, de regra, instituído e gerido pelo Poder Público de natureza contábil e financeira que depende de lei específica para sua criação, com previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA) e submissão às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei que trata das Normas Gerais de Direito Financeiro e Orçamentário (lei nº 4.320/64), estando ainda vinculado ao controle do Tribunal de Contas do Estado, diante da sua natureza público-orçamentária.

Não é à toa que a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), sensibilizada com a pauta, adotou como Campanha da Fraternidade para o ano de 2026 o Tema “Fraternidade e Moradia”, estabelecendo, como objetivo geral, a promoção à moradia digna como prioridade e direito, e como objetivo específico, entre outros, analisar a realidade da moradia precária, muitas vezes admitida como normal e que segrega milhões de pessoas no Brasil (CNBB, 2026).

De uma forma ou de outra, observa-se a necessidade de avançar nesse segmento, e isso não é um interesse apenas local, mas nacional e, ainda, tratado

como um objetivo de mundo. A Organização das Nações Unidas, em 2016, estabeleceu 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, entre os quais, o ODS 11, que recomenda a ampliação de cidades e comunidades sustentáveis, sendo certo que a criação do Fundo de Compensação auxiliará, em alguma medida, no cumprimento desse objetivo e assegurará, com mais eficiência, o direito fundamental à moradia.

Como afirma Kumar, “a globalização em si significa não só padronização e dependência, mas também criação de um novo cosmopolitismo e consciência global. O pensamento pós-moderno levanta-se contra todo o etnocentrismo, que privilegia uma única história ou um único segmento geográfico do globo” (Kumar, 2006).

Em outras palavras, a preocupação com a dignidade humana transcende padrões e valores de uma exclusiva cultura e nação. O cuidado com o bem-estar social, o respeito à multiculturalidade e o princípio da fraternidade tornaram-se pilares necessários para todos os povos neste século XXI, sendo certo que o financiamento de direitos fundamentais, a exemplo da moradia, deve ser encarado como política pública vinculada, com finalidade específica e atrelada ao orçamento, a fim de atender as necessidades sociais a serviço sempre dos interesses da população.

Nesse ambiente, aponta Élide Graziane Pinto que “a negativa de direitos com base na estrita legalidade, fora da análise do caso concreto, não pode servir de biombo para que a Administração Pública dê guarida ao seu interesse secundário (na verdade um interesse privado) de contingenciamento de despesas e de formação de resultados primários positivos” (Pinto, 2010, p. 107-108).

Assim, impõe suscitar o debate sobre relevância da criação e regulamentação do fundo de compensação, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil (art.167, inciso IX), destinado a incrementar políticas públicas habitacionais, visando garantir o direito à moradia, conforme recomendação prevista na lei ordinária nº 13.465, de 2017.

2 CONTRIBUTO PARA O DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA

Segundo a lei de regência, a Regularização Fundiária Urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à incorporação dos núcleos urbanos informais, anteriormente conceituados de assentamentos irregulares², ao ordenamento do território urbano e à titulação de seus legítimos ocupantes (art.9º).

² Lei anterior da Reurb nº 11.977/2009, revogada.

Em seu artigo 73, o legislador deixou claro que a criação e a regulamentação dos fundos de compensação da Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) não consistem em uma faculdade do Poder Público Estatal, mas uma obrigação legal, conforme se vê da respectiva redação, segundo a qual, “devem os Estados criar e regulamentar fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Reurb-S previstos nesta Lei” (Lei nº 13.465/2017).

Inclusive, o Poder Público Estadual fica condicionado a criar o respectivo fundo para ter acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído pela Lei nº 11.124, de 2005, ainda em vigor, consoante determinação do parágrafo único do aludido artigo 73.

O FNHIS é de natureza contábil e tem, por escopo, gerenciar recurso do orçamento para os programas no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. A fonte do fundo nacional é plural e advém de recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS; dotação orçamentária geral da União, classificada na função de habitação; recurso de empréstimos para programas de habitação; doações de pessoas físicas ou jurídicas, de entidades de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais e patrimoniais do próprio fundo e receitas que lhe vierem a ser destinadas.

A partir deste cenário legislativo, alguns Estados da Federação criaram o fundo a que se reporta o artigo 73 da Lei nº 13.465, de 2017. A busca por mecanismos financeiros capazes de viabilizar a Reurb-S tem levado entes públicos a cogitarem a criação de fundos de compensação com múltiplas fontes de receita. A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social caracteriza-se pela predominância de população de baixa renda e pela atuação subsidiária do Poder Público, inclusive, com possibilidade de gratuidade de atos registrais. Daí o legislador ter firmado o entendimento de que se afigura possível uma compensação parcial ou total dos atos cartorários registrais.

Esses fundos públicos no sistema constitucional brasileiro, conforme artigo 167, IX, da Carta Magna, apenas podem ser instituídos mediante prévia autorização legislativa. Trata-se de norma de reserva legal específica e não podem ser criados por decretos. Considerados instrumentos de vinculação de receitas a determinada finalidade, sua criação pressupõe, portanto, lei formal específica; definição de fontes

de receita; finalidade pública determinada; integração ao orçamento. A disciplina geral dos fundos está prevista na Lei do Orçamento nº 4.320, de 1964.

Não se pode negar que a criação e a regulamentação dos fundos de compensação para Reurb-S têm, como base, o princípio da fraternidade e solidariedade, insculpido no art. 3º, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, considerando que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é o de construir uma sociedade livre, justa e solidária (Brasil, 1988).

Nessa toada, os pilares da República brasileira apontam para uma concepção de justiça distributiva com lastro na busca de uma igualdade substancial entre os cidadãos. Davi Tavares Viana destaca que “o princípio da solidariedade dialoga necessariamente com a questão do Estado Social de Direito que busca conjugar legalidade e justiça social” (Viana, 2025).

Cabe ao Estado propiciar as condições para que os direitos sociais sejam implementados, assegurando política pública e reserva orçamentária para a devida concretização. Josué Mastrodi e Mônica Nogueira Rodrigues destacam:

Se um direito fundamental deve ser efetivo, e se tal efetividade tem por parâmetro o dever de execução do orçamento público (previsto pelo Administrador em projeto de lei; aprovado pelo Legislador nas leis orçamentárias), a fundamentalidade desse direito, dada por norma constitucional, impõe a realização desse direito no limite máximo determinado pela lei orçamentária. Ao contingenciar despesas, ao entender, por qualquer motivo, que o orçamento não deve ser integralmente utilizado, o Administrador simplesmente age de forma a impedir a eficácia de um direito que, pelo §1º do artigo 5º da Constituição, deve ter aplicabilidade imediata (Mastrodi, 2016, p.21).

Em outras palavras, impõe dizer que, quando uma lei orçamentária reserva um certo valor para a política pública, significa que o Executivo analisou que aquela política pública é necessária e propôs destinar uma quantia específica para ela; ao passo que, se o Legislativo apreciou e aprovou essa destinação dos recursos, houve uma decisão política já sedimentada pelos dois Poderes, não cabendo, a princípio, ao administrador público, escolher se vai ou não investir esses recursos ou parte deles, haja vista que deve tão somente executar o que está previsto no orçamento.

Nesse contexto, todavia, como ressaltam Elenise Felzke Schonardie e Gabrieli de Camargo, a crise do capitalismo globalizante eleva “as desigualdades sociais no mundo, aloca o Brasil como uma economia emergente, mas que carrega em si, índices elevados de desigualdade social, uma massa de subcidadãos excluídos

dos processos políticos e dos mercados macro e microeconômicos” (Schonardie, 2022, p.44).

Daí a relevância de se pensar em não contingenciar despesas vinculadas a políticas públicas que visam à implementação de direitos fundamentais. Todavia, não se apresenta tão simples essa questão, haja vista que, de acordo com o princípio da reserva do possível, o Estado não está obrigado a fornecer prestações sociais que excedam suas possibilidades financeiras. Não raro, esse princípio tem sido invocado para justificar o não atendimento a direitos fundamentais (Castanheira; Araújo, 2025).

2.1 Fundo de Compensação do Estado de Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais foi um dos pioneiros na criação e na regulamentação do fundo previsto no art.73 da Lei nº 13.465, de 2017. Criado pela Lei Estadual nº 23.229, de 18 de dezembro de 2018, o Fundo Especial Registral de Regularização Fundiária de Interesse Social (FERRFIS) foi instituído como instrumento de gestão orçamentária, de natureza e individualização contábeis, vinculado ao Tribunal de Justiça daquele Estado.

Com duração indeterminada, o FERRFIS objetiva assegurar recursos necessários à regularização fundiária urbana e rural nas hipóteses de gratuidade dos atos previstos em lei, mediante o ressarcimento dos emolumentos correspondentes a atos da regularização fundiária, incluídas buscas de certidões e outros atos praticados por Notários e Registradores de todas as especialidades (Minas Gerais, 2018).

As receitas desse fundo compensatório estadual são oriundas dos repasses do FNHIS, da remuneração oriunda de aplicação financeira de recursos do próprio FERRFIS e de outras receitas que lhe forem atribuídas. Segundo o normativo, o gestor e agente executor do fundo é o próprio Tribunal de Justiça do Estado, a quem compete, além de outras atribuições, fixar diretrizes operacionais, aprovar proposta orçamentária e o cronograma financeiro de receita e despesas e acompanhar a execução e aplicação das disponibilidades de caixa. Já as atividades de fiscalização dos atos registrais de Reurb-S serão exercidas pela Corregedoria-Geral de Justiça do TJMG.

O referido fundo é regido pelas regras gerais da Lei Complementar Estadual nº 91, de 19.01.2006, que dispõe sobre a instituição, gestão e extinção de fundos estaduais de Minas Gerais (Minas Gerais, 2006).

Existe o grupo coordenador do FERRFIS composto pelo Corregedor-Geral de Justiça, magistrados de 1º Grau e servidores públicos, podendo ser chamado para participar do grupo um representante dos registradores de imóveis do Estado. O próprio normativo prevê que “a gestão do Ferrfis sujeita-se, no que couber, ao disposto na Lei Federal nº 4.320, de 1964, às normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público, bem como às normas gerais e específicas do Tribunal de Contas do Estado” (art.9º).

2.2 Fundo de Compensação do Estado do Acre

Criado com o mesmo nome, FERRFIS – Fundo Especial Registral de Regularização Fundiária de Interesse Social, pela Lei Estadual nº 3.615, de 16 de março de 2020, publicada no DOE nº 12.763, de 20.3.2020, visa igualmente, e de forma específica, assegurar os recursos necessários à regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S). Cuida-se de instrumento de importante valia para que os registradores de imóveis possam receber os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

As receitas desse fundo, além de outras fontes, são oriundas de receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recurso do próprio fundo; repasses do FNHIS; contribuições e doações; receitas decorrentes de alienação de imóveis do Estado que lhe forem destinadas e emendas parlamentares. As fontes de receitas são mais abrangentes do que o fundo compensatório de Minas Gerais. No mais, segue o mesmo alinhamento estrutural do fundo do Estado mineiro (Acre, 2020).

2.3 Fundo de Compensação do Estado da Bahia

O Estado da Bahia criou o seu fundo compensatório recentemente, por meio da Lei Estadual nº 14.806, de dezembro de 2024. Com a denominação de FEURB – Fundo Especial de Compensação da Regularização Fundiária de Interesse Social, segue administrado por um Conselho Gestor. Instituiu-se uma dotação orçamentária de 2% de um outro fundo de compensação (FECOM), a ser utilizada na dedução de custos operacionais de administração também do FEURB, cujo gerenciamento deve ser definido pelo Conselho Gestor (Bahia, 2024).

Em fevereiro de 2025, o Tribunal de Justiça da Bahia editou o Decreto Judiciário nº 125, regulamentando formalmente o FEURB, com a finalidade específica de ressarcimento dos atos registrares isentos praticados no processo de regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), conforme definido na Lei Federal nº 13.465/2017.

O que merece destaque é que, expressamente, o decreto realça que o fundo é de caráter privado e possui a mesma estrutura e finalidade do FECOM-BA, sendo este de natureza privada e criado com o objetivo de ressarcimento dos atos gratuitos e isentos praticados pelos registradores civis de pessoas naturais e para promover a compensação financeira das serventias notariais e de registro, com o escopo de alcance da renda mínima (Bahia, 2025).

3 CONCRETIZAÇÃO DE FINS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS. DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA. FUNDO DE COMPENSAÇÃO REURB-S

Em linha de princípio, o fundo da Reurb-S, quando devidamente estruturado por meio de lei, tende a ser um fundo público especial vinculado a política urbana como instrumento de execução da própria política habitacional, estando submetido, portanto, ao regime jurídico de direito financeiro público.

Mesmo que o fundo possua receitas também oriundas de fontes privadas, esses recursos, sob gestão pública, transmudam-se, via de regra, em receita pública vinculada, devendo respeitar os princípios da legalidade, transparência, controle, vinculação orçamentária e prestação de contas.

Verifica-se que o fundo de compensação da Reurb-S está atrelado ao direito orçamentário público, razão pela qual cabe ser estudado sob a ótica da Constituição Financeira. Nesse viés, o fundo da Reurb-S vincula-se, em alguma medida, ao direito orçamentário, para conferir unicidade à atividade financeira e sistematicidade às despesas do próprio fundo, com finalidade de alcançar maior amplitude aos direitos fundamentais, no caso específico, ao direito fundamental à moradia.

Nesse sentido, Yan Cavalcanti Aragão assenta que não basta financiar a burocracia pública, “a atividade financeira deve ser concretizadora dos direitos fundamentais e permitir o atingimento dos fins constitucionais. Tal concretização demanda que a atividade financeira assegure os meios adequados e suficientes para

prover as necessidades de todos, segundo o princípio democrático” (Aragão, 2025, p. 213).

A vinculação do fundo da Reurb-S com as regras da Lei Orçamentária parece ser evidente, tanto que a lei que criou o FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, cujo objetivo precípua é auxiliar Estados, municípios e o Distrito Federal na construção de habitações e projetos de regularização fundiária urbana, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com o viés de implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, propiciando o acesso à habitação destinada à população de baixa renda, com possibilidade de destinar recursos para “a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registraes da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S)”³.

Resta claro, portanto, que o fundo envolve receita pública, ainda que advinda em parte de recursos privados, devendo, por isso, ter vinculação orçamentária, pois, sem dotação orçamentária, a despesa realizada no fundo de compensação da Reurb-S gerará irregularidade e pode configurar infração administrativa contra as finanças públicas, ao menos.

A criação e a operação irregular desse instrumento podem, ainda, gerar rejeição das contas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), ato de improbidade administrativa, na hipótese de dolo ou desvio, e, em caso grave, eventual crime disposto no art.359-D do Código Penal⁴. Não se pode olvidar que recursos públicos geridos fora do orçamento violam o art.167 da Constituição Federal.

Nota-se que, dos fundos de compensação apresentados neste artigo, os fundos dos Estados do Acre e de Minas Gerais possuem mais densidade de conteúdo e segurança jurídico-financeira, pois vinculam a gestão do fundo, no que couber, ao comando da Lei Federal nº 4.320, de 1964 – Lei Geral do Orçamento Público.

De uma forma ou de outra, retoma-se aqui a discussão sobre o eixo dos direitos fundamentais, conforme destacam Élide Graziane Pinto e Francisco Machado Tavares:

³ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, § 4º do artigo 11 da referida lei.

⁴ BRASIL. Código Penal: Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos. Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo: I - com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal; II - quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

O Direito Tributário e o Direito Financeiro dispõem sobre o sistema normativo de viabilização material do pacto constitucional, antes de se definirem como mecanismos para a defesa da riqueza privada. O Direito Financeiro tem como eixo jurídico a precedência material dos direitos fundamentais, antes da orientação teleológica à supressão de gastos primários com vistas à priorização absoluta do serviço da dívida pública (Pinto, 2022, p. 165-210).

Nesse contexto, tem-se que o § 4º do art.72 da lei nº 13.465, de 2017, abre possibilidades para que os fundos compensatórios estaduais, criados com o objetivo de auxiliarem na implantação do direito à moradia, por meio de Regularização Fundiária Urbana, possam receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), segundo a dicção do seu texto normativo: “Fica habilitado o FNHIS a destinar recursos para a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social”.

O texto confere autorização legal para que o FNHIS utilize seus recursos para custear abertura de matrículas, averbações e registros dos cartórios imobiliários, quando esses atos se apresentam vinculados à Reurb-S prevista na Lei nº 13.465/17. Trata-se de norma de caráter habilitador, e não impositivo, ou seja, não cria obrigação automática de pagamento, mas autoriza juridicamente a destinação de verbas para essa finalidade específica.

Como anunciado acima, a Reurb-S é modalidade de regularização fundiária voltada a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. Seu objetivo é garantir o direito à moradia (art. 6º da CF/88); promover a função social da propriedade; viabilizar segurança jurídica aos ocupantes; permitir acesso a políticas públicas (infraestrutura, crédito, serviços, etc).

A regularização envolve diversos atos registrais (abertura de matrículas, registros de legitimação fundiária, concessão de uso especial, averbações, etc.), que geram custos cartorários. Embora a própria Lei nº 13.465/2017 preveja hipóteses de gratuidade ou redução, na prática, os custos podem representar obstáculo financeiro para Municípios, beneficiários e para as próprias serventias extrajudiciais de imóveis.

O dispositivo procura enfrentar uma questão estrutural na formulação de políticas públicas voltadas ao direito fundamental à moradia. No caso, viabilizar economicamente a Reurb-S, sem onerar expressivamente as serventias imobiliárias. Daí a solução proposta para o legislador: permitir que recursos federais do FNHIS sejam utilizados para compensar gratuidades cartorárias, custear, ainda que

parcialmente, despesas registraes e equalizar financeiramente o sistema de delegação pública dos cartórios de registro de imóveis.

É dever do Poder Público desenvolver planos específicos de ação e implementar legislação que respeite o princípio da igualdade, fraternidade e da não discriminação, a fim de propiciar a todas as pessoas uma segurança na posse, como é o caso da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, Concessão de Direito Real de Uso e legitimação fundiária, instrumentos utilizados para atingir a função social constitucional da propriedade, todos registráveis na cadeia imobiliária, considerados direitos reais, nos moldes do art.1.225 do Código Civil (Lisboa, 2022).

Esse financiamento a partir da criação do fundo compensatório preserva dois princípios relevantes: o princípio da continuidade e sustentabilidade do serviço extrajudicial, exercido em caráter privado por delegação do Poder Público, e o da efetividade da política habitacional de interesse social. Para além disso, pode-se afirmar que se trata de dispositivo compatível com o direito fundamental à moradia, sendo a competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal a promoção de programas de habitação social. Há ainda total compatibilidade com a política nacional de habitação de interesse social, estruturada pela Lei nº 11.124, de 2005, que instituiu o FNHIS⁵.

Segundo Rodrigo de Oliveira Faria, o arcabouço normativo instituído pela Constituição de 1988 transformou consideravelmente o sistema orçamentário público brasileiro, a estabelecer imposição de vinculações obrigatórias de recursos a áreas essenciais, como saúde, educação, previdência e habitação, assegurando o financiamento de direitos sociais e limitando a discricionariedade do Executivo (Faria, 2010).

Em arremate, Josué Mastrodi e Mariane Dantas Rosmaninho afirmam que a Carta Magna de 1988, ao tratar, no art.170, da ordem econômica, fundou-se na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa e na justiça social e prevê a garantia de uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Existência digna que,

⁵ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Art. 9º: O FNHIS será gerido por um Conselho Gestor. Art. 10. O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.

§ 1º A Presidência do Conselho Gestor do FNHIS será exercida pelo Ministério das Cidades.

§ 2º O presidente do Conselho Gestor do FNHIS exercerá o voto de qualidade.

§ 3º O Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição do Conselho Gestor do FNHIS.

§ 4º Competirá ao Ministério das Cidades proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências.

por óbvio, está diretamente relacionada ao princípio da dignidade da pessoa humana” (Mastrodi, 2013, p.209).

A criação e a regulamentação do fundo compensatório atendem ao princípio da legalidade orçamentária, pois a destinação de recursos passa a ter fundamento normativo expresso e reduz entraves financeiros à Reurb-S; amplia a capacidade de atuação do Poder Público; confere maior segurança jurídica à política pública habitacional voltada para pessoas de baixa renda e, ainda, evita judicializações sobre custeio de atos cartorários registrais.

4 FUNDO DE COMPENSAÇÃO – NATUREZA DA IMPOSIÇÃO AOS ESTADOS

Distintamente do § 4º do art.72, da Lei 11.465, de 2017, anteriormente analisado, que possui caráter habilitador, o qual autoriza e capacita os Estados a receberem recursos para fins de uso em políticas públicas habitacionais de regularização fundiária, a regra prevista no art.73 da mesma norma obriga a criação de fundos estaduais específicos, o que exige uma regulamentação própria e vincula tais fundos à finalidade exclusiva de compensar custos registrais cartorários da Reurb-S.

Cuida-se de mecanismo estruturante da política pública de regularização fundiária, prevista na lei nº 13.465, de 2017 e do próprio Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído pela Lei nº 11.124, de 2005 (art.2º).

A finalidade do fundo estadual é muito clara: a Reurb-S gera custos, e o fundo funciona, de alguma forma, como mecanismo de proteção à sustentabilidade e ao equilíbrio financeiro do serviço delegado, constitucionalmente amparado pelo art.236 da Constituição Federal⁶.

Há, portanto, um cenário de federalismo cooperativo: a União institui a política pública nacional de habitação e do fundo respectivo nacional; os Estados estruturam fundos próprios específicos para a Reurb-S e o acesso aos recursos federais do fundo

⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 236: Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

nacional fica a depender de termo de adesão, consoante a redação do § único do art.72 da lei da Reurb⁷.

Logo, nota-se que a União pode editar normas gerais estruturantes, especialmente quando a política pública possui dimensão nacional, no caso, a política urbana e de habitação de interesse social. O art.73, ao determinar a criação de fundos, deve ser compreendido como diretriz organizacional vinculada à execução de política nacional, jamais como ingerência direta na autonomia estadual. Trata-se de um modelo de adesão cooperativa condicionada e de estrutura de cofinanciamento, pois a norma não impõe encargo isolado aos Estados, mas cria sistema de compartilhamento financeiro.

Em outras palavras, o art.73 atua como norma de eficácia concretizadora de direito fundamental, e, sob essa questão, é possível afirmar que se trata de normativo instrumental de garantia e medida de redução de desigualdade estrutural.

Fernando Facury Scaff, quanto a esse cenário jurídico-financeiro, defende mudanças de paradigmas no direito orçamentário, pois o orçamento não pode ser tratado como apenas um documento contábil, mas como instrumento jurídico de concretização da democracia. Os direitos fundamentais são “direitos caros” e dependem da arrecadação e alocação de recursos. Inspirado em pensadores, como John Rawls, Scaff sustenta que o Estado deve usar o orçamento para garantir que todos tenham as mesmas condições básicas de exercer sua liberdade (Scaff, 2018, p. 267-316).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou o comando impositivo da criação e da regulamentação dos fundos de compensação estaduais para atos de registros, praticados no curso do processo de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social. Esse arcabouço estabelecido pela lei nº 13.465/2017 não viola a autonomia estadual.

⁷ O Estado da Paraíba, em que pese os esforços da ANOREG-PB, ainda não instituiu o fundo de compensação dos atos registrares praticados na Reurb-S. Tramita no TJPB processo administrativo nº 004189-61.2025.8.15, com parecer favorável da Diretoria Jurídica, datado de 09.04.2025, opinando pelo encaminhamento de anteprojeto de lei para o Poder Legislativo, com o destaque de que a movimentação dos recursos do fundo seja realizada exclusivamente por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), garantindo a transparência, o controle externo do Tribunal de Contas do Estado e facilitando a prestação de contas anual.

Muito pelo contrário, estrutura mecanismos de cofinanciamento legítimo e harmoniza a política urbana (art.182, CF/88) com a sustentabilidade financeira dos cartórios de registro de imóveis, que ficam obrigados a abrir milhares de matrículas, realizar inúmeros registros e averbações, expedir centenas de certidões, sem qualquer ressarcimento, ainda que parcial, nos procedimentos da Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S).

A criação e a regulamentação dos fundos a que se reporta o art.73 da lei da Reurb promovem verdadeiro arranjo institucional de cooperação federativa e de efetividade de direitos fundamentais, notadamente do direito social constitucional à moradia. Ainda é relevante destacar que é permitido à União condicionar repasses voluntários de recursos, e, sem esse mecanismo financeiro específico para custear atos cartorários, o processo da Reurb-S pode se tornar, em alguma medida, materialmente inviável.

Assim, impõe compatibilizar a gratuidade dos serviços previstos na Lei nº 13.465, de 2017, com a viabilidade econômica das serventias extrajudiciais que participam do processo de regularização fundiária, uma vez que a ninguém interessa a quebra do equilíbrio econômico-financeiro da delegação cartorária.

O fundo compensatório do artigo 73 da lei de regularização fundiária urbana necessita observar os requisitos constitucionais e orçamentários do Direito Financeiro, uma vez que possui natureza contábil e financeira, vinculado à política urbana constitucional.

Embora a Lei nº 13.465/2017 seja uma norma de caráter predominantemente urbanístico e civil, a instituição de fundos públicos — como o destinado a compensar atos registrais da Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social) — atrai a incidência imediata das normas de Direito Financeiro (especialmente a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000 - LRF). Isso ocorre porque tais fundos gerenciam receitas públicas ou paraestatais e realizam despesas que impactam o equilíbrio das contas estaduais.

Pelo Direito Financeiro, qualquer “fundo” constitui um produto de receitas especificamente vinculadas à realização de determinados objetivos. Como esses fundos envolvem a gestão de recursos, ficam eles sujeitos aos princípios da legalidade orçamentária.

A criação de um fundo ou a criação de novas despesas para compensação exigem estimativa de impacto financeiro-orçamentário, e o parágrafo único do art. 73 da Lei 13.465 menciona o acesso a recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Para que um ente federado receba esses recursos, ele deve cumprir os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, como estar em dia com as contas públicas e observar os limites de gastos, sob pena de suspensão de transferências voluntárias e outras medidas.

Por fim, o fundo compensatório representa uma ferramenta financeira de uma política pública de moradia. Para que a gratuidade da Reurb-S seja sustentável e não gere colapso nos cartórios, sua gestão deve observar estritamente a regularidade fiscal, a transparência e a eficiência exigidas pelo regime jurídico financeiro brasileiro. A criação do fundo é uma garantia de que o custo da justiça social não será obstáculo para quem mais precisa, e a sua implantação transforma o Direito Financeiro em um aliado da Política Urbana e de Habitação de Interesse Social, provando que, em uma República, o orçamento deve servir à pessoa humana, e não o contrário.

REFERÊNCIAS

Legislação e documentos oficiais

ACRE. Lei nº 3.615, de 16 mar. 2020. Cria o Fundo Especial Registral de Regularização Fundiária de Interesse Social (FERRFIS) e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=469781>>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BAHIA. Lei Estadual nº 14.806, de 23 dez. 2011, art. 41. *Diário Oficial do Estado*, 27 dez. 2024.

BAHIA. Decreto Judiciário nº 125. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 3.757, 19 fev. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 dez. 1940. Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 26 fev. 2026.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n° 91, de 19 jul. 2006. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/91/2006/?cons=1>>. Acesso em: 27 fev. 2026.

MINAS GERAIS. Lei Estadual n° 23.229, de 28 dez. 2018. Cria o fundo especial registral de regularização fundiária de interesse social. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23229/2018/>>. Acesso em: 27 fev. 2026.

Livros, capítulos e dissertações ARAGÃO, Yan Cavalcanti. *Controle abstrato de constitucionalidade de leis orçamentárias: conflitos na aplicação da Constituição Financeira*. 2025. 230 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Unibrasil, Curitiba, 2025.

CASTANHEIRA, Alice; ARAÚJO, Bárbara. Reflexões sobre o papel da Defensoria Pública na sociedade. In: ROBERTO, Wilson Furtado et al. *Liber Amicorum: Homenagem aos 10 anos do Min. Reynaldo Soares da Fonseca no STJ*. v. 1. Leme: Mizuno, 2025.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). *Campanha da Fraternidade 2026: Texto-base*. Brasília: Edições CNBB, 2025. Disponível em: <https://unmp.org.br/wp-content/uploads/2026/01/CF26_Texto-base.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2026.

FARIA, Rodrigo de Oliveira. Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: BRAGA, Carlos Eduardo Faraco; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Federalismo Fiscal – Questões contemporâneas*. São Paulo: Conceito Editorial, 2010.

KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Tradução de Ruy Jungmann. 2. ed. ampl. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

LISBOA, José Herbert Luna. *A concessão de uso especial para fins de moradia e a regularização fundiária: institutos jurídicos da política urbana, nos termos da Lei n° 13.465/2017*. São Paulo: Dialética, 2022.

PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-plano Real*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

PINTO, Élide Graziane; TAVARES, Francisco Mata Machado. Em busca dos direitos fundamentais: parâmetros para uma reconstrução dogmática do direito das finanças públicas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 125, p. 165-210, jul./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.9732/2022.V125.905> (doi.org in Bing).

Disponível em:

<<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/905/655>>. Acesso em: 19 mar. 2026.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 267-316.

VIANA, Davi Tavares. *Direito civil e dignidade humana: neoconstitucionalismo e eficácia dos direitos fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2025.

Artigos em periódicos

MASTRODI, Josué; RODRIGUES, Mônica Nogueira. A vinculação do administrador às leis orçamentárias como meio de concretizar o direito fundamental à moradia: estudos sobre controle de políticas públicas de moradia no município de Campinas. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 19, n. 19, p. 3-21, jan./jun. 2016.

Disponível em:

<<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/650/452>>. Acesso em: 27 fev. 2026.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariante Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, n. 43, 2013. Disponível em:

<https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/103865/2013_mastrodi_neto_josue_direito_fundamental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SCHONARDIE, Elenise Felzke; CAMARGO, Gabrieli de. Ter que manter a vida mesmo sem ter um lugar: a exclusão do capital, a subcidadania e a naturalização da desigualdade social brasileira na negação do direito à moradia. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 27, n. 3, p. 31-49, set./dez. 2022. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1727/754>>. Acesso em: 27 fev. 2026.