

OPINIÃO LEGAL

O **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)** deseja saber minha opinião sobre o alcance do disposto no art. 54 da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que “Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências”, notadamente no que diz respeito à natureza jurídica do **OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS ELETRÔNICO - ONR**, a ser constituído, pelo consultante, como **pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos**.

Aludida regra, assim estabelece:

“Art. 54. O procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos preferencialmente por meio eletrônico, na forma dos arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 2009.

§ 1º O Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico - SREI será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico - ONR.

§ 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

§ 3º Fica o Instituto de Registro de Imóveis do Brasil - IRIB autorizado a constituir o ONR e elaborar o seu estatuto, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação desta Medida Provisória, e submeter à aprovação por meio de ato da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça.

§ 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto.

§ 5º As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR.

§ 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público e aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.

§ 7º Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça disporá sobre outras atribuições a serem exercidas pelo ONR”.

Para alicerçar minha compreensão a respeito do tema, convém lembrar que o art. 44 do Código Civil consagra o elenco das pessoas jurídicas de direito privado, tendo sido o comando alterado pela Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, e pela Lei nº 12.441, de 11 de julho de 2011, *in verbis*:

“Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I- as associações;

II- as sociedades;

III- as fundações;

IV- as organizações religiosas; (*Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2004*)

V- os partidos políticos; (*incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003*)

IV- as empresas individuais de responsabilidade limitada (*Incluído pela Lei nº 12.441, de 11.07.2011*).

§ 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento. (*Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003*)

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código. (*Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003*)

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica. (*Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003*)”

Deve-se observar, outrossim, que há discussão doutrinária a respeito de ser taxativo (*numerus clausus*) ou meramente exemplificativo (*numerus apertus*) o rol das pessoas jurídicas de direito privado previsto no mencionado art. 44 do CC.

Pessoalmente, coloco-me ao lado daqueles que participaram da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça, **realizada em 2005**, e que defenderam que essa lista não é fechada, aprovando enunciado doutrinário segundo o qual “a relação das pessoas jurídicas de direito privado, estabelecida no art. 44, incisos I a V, do Código Civil, não é exaustiva” (Enunciado nº 144). E não poderia ser diferente, pois o Código Civil de 2002 adota um sistema aberto, baseado em cláusulas gerais. Por isso, as relações previstas em lei, pelo menos a princípio, devem ser consideradas abertas, com rol exemplificativo e não com rol taxativo. A tese abre a possibilidade de se reconhecer que existem outras espécies de pessoas jurídicas de direito privado que não estão relacionadas no citado artigo, sendo os **serviços sociais**

autônomos, mais conhecidos como entidades do “Sistema S” (Sesi, Senai, Sesc, etc...), um bom exemplo disso.

No tocante à regra do art. 54 da Medida Provisória nº 759/2016, verifica-se que da mesma consta, apenas, que o **OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS ELETRÔNICO - ONR**, a quem incumbe a implementação e operação, em âmbito nacional, do **Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico – SREI** (ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça disporá sobre outras atribuições a serem exercidas pelo ONR, conforme § 7º, do art. 54 da MP nº 759/2016), será organizado como **pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos**, pelo **IRIB**, que já está autorizado a constituí-la e elaborar seu estatuto, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação da MP (DOU de 23.12.2016), a ser submetido à aprovação da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que exercerá, inclusive, a função de agente regulador do **ONR**, zelando pelo cumprimento do referido estatuto.

Nota-se, contudo, não estar definida, no art. 54 da MP nº 759/2016, a modalidade de **pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos**, que deverá ser adotada pelo **ONR**.

Recorde-se que, da listagem contida no art. 44 do CC, consideram-se como **peças jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos**, as associações, as fundações, as organizações religiosas e os partidos políticos, sendo que as duas últimas, a meu ver, nada mais são do que espécies de associações. Neste sentido, o enunciado doutrinário também aprovado na III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça, retro mencionada, cujo teor é o seguinte: “Os partidos políticos, sindicatos e associações religiosas possuem natureza associativa, aplicando-se-lhes o Código Civil” (Enunciado nº 142).

Em tese, com base no referido rol, o **ONR** deveria ser constituído como **fundação** ou **associação**. Esta última hipótese, entretanto, deve, desde logo, ser descartada já que de **associação**, realmente, não se trata. A uma, porque será ele criado, exclusivamente, por uma única pessoa - o **IRIB** -, desvirtuando, deste modo, o conceito de associação, que, segundo o art. 53 do Código Civil, consiste numa reunião de pessoas. A duas, porque seus integrantes – as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal - são desprovidos de personalidade jurídica, daí não poderem ser considerados como associados. A três, porque, tanto o modo de criação da entidade, quanto o da sua organização e funcionamento, por certo, conflitam com o disposto no art. 5º, incisos XVII, XVIII e XX da Constituição Federal.

Como **fundação**, que, diferentemente da associação, é uma reunião de patrimônios, penso também não ser viável a constituição do **ONR**. Primeiramente, porque pode não ser do interesse do **IRIB** desfazer-se de parcela de seu acervo a fim de instituir, através da dotação de bens livres, um ente dessa natureza. Em segundo lugar, e, principalmente, porque estará a fundação sujeita a uma dupla fiscalização – da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público -, através da Curadoria ou Provedoria de Fundações, com as dificuldades daí decorrentes.

Assim sendo, e, até pela forma ampla e ao mesmo tempo vaga com que o assunto é tratado na redação conferida ao art. 54 da MP nº 759/2016, tenho para mim que a

natureza jurídica do **OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS ELETRÔNICO – ONR** deva ser considerada como sendo a de uma **pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos *sui generis***, tal como ocorre com os serviços sociais autônomos, retro mencionados, com os quais guardará semelhança caso receba, compulsoriamente, no futuro, contribuições parafiscais.

Em razão dos serviços que serão prestados pelo **ONR** (vide § 6º, do art. 54 da MP nº 759/2016), poderá ele ser considerado como uma verdadeira entidade paraestatal, eis que, embora não integre a administração pública, atuará paralelamente ao Estado na consecução de atividades de interesse público.

Quanto ao órgão de registro para fins de aquisição da personalidade jurídica do **ONR** não paira nenhuma dúvida: por se tratar de **pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos**, competente será o Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local em que situada a sede da entidade.

Seria interessante que, na fase de discussão, pelo Congresso Nacional, da Medida Provisória em comento, a questão da natureza jurídica do **ONR** ficasse melhor esclarecida e que fossem definidos, expressamente, os requisitos que devam constar de seu estatuto. Em persistindo a omissão legal, ou, na falta de regulamentação pela Corregedoria Nacional do CNJ, deverão ser observados, no que couber, aqueles quesitos previstos no art. 46 do mesmo diploma legal.

Essas as minhas considerações e opinião a respeito da consulta formulada.

São Paulo, 26 de janeiro de 2017.

Graciano Pinheiro de Siqueira, especialista em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da USP. Consultor Jurídico do Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil – IRTDPJBRASIL.