

CND PREVIDENCIÁRIA E AVERBAÇÃO DE CONSTRUÇÃO NO REGISTRO DE IMÓVEIS. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRAZO DE VALIDADE

Por Marco Antonio de Oliveira Camargo
Oficial de Registro Civil e Tabelião de Notas em Campinas (1)

Muito já se escreveu sobre a exigibilidade de Certidões Negativas Previdenciárias para a prática de atos notariais e registrais (2) mas o tema não se esgota. Em data recente a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, tendo em vista a viabilização dos procedimentos de Regularização Fundiária previstos pela Lei Federal nº 11.977/09 no Estado, editou o Provimento nº 12/2012 que introduziu uma nova Seção e alterou vários itens do Capítulo XX, do Tomo II, das Normas de Serviço, regulamentando especificamente a atividade do Registro de Imóveis no Estado de São Paulo (3).

Referido provimento *destina-se a viabilizar o registro da regularização fundiária de assentamentos sobre imóveis com destinação urbana, ainda que localizados em zona rural, e a conferir titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* (redação textual do item 216).

Por ter sido concebido com tal finalidade e envergadura, tal regulamento administrativo precisou levar em consideração as possíveis dificuldades práticas que deverão ser superadas para a realização de seus objetivos e, nesta linha de atuação fez editar, como parte integrante da *Subseção X, - Das disposições finais, o item 251* que tem a brilhante redação: *A certidão negativa de débitos emitida pela previdência social relativa à construção não precisará ser revalidada depois de expirado seu prazo de validade se mantida a mesma área construída. (sem o grifo no original)*

Este é o fato novo que motiva a redação deste texto.

Tal novidade torna muito oportuna a realização de uma reflexão sobre este tema, algo polêmico e que pode, em tese, gerar perplexidade e alguma dúvida na prática dos tabeliães e registradores imobiliários paulistas.

Poderá ocorrer ainda de algum jurista mais radical em sua forma de interpretação da lei positiva não compreender o motivo e as razões que levaram a Corregedoria Geral da Justiça a editar um texto normativo que, à primeira vista, seria francamente contrário ao disposto em Decreto Regulamentador de uma Lei Federal específica sobre o tema. O surgimento de dúvida desta natureza torna ainda mais interessante a análise que ora se propõe sobre o tema em comento.

Após o início de vigência do citado Provimento nº 12/2012 nenhum notário ou registrador paulista, evidentemente, poderá ignorar a determinação contida em tal comando normativo quando se encontrar diante de algum caso de regularização fundiária nos exatos moldes fixados pelo citado Provimento Administrativo, ou seja, em casos de regularização fundiária de interesse social, o vencimento do prazo de validade da CND Previdenciária, emitida para averbação de construção de obra, não deverá ser considerado obstáculo à prática deste ato no registro de imóveis competente.

Entretanto a inteligência de tal comando pode e deve ser estendida a outras situações e não limitar-se unicamente à especialíssima situação de irregularidade fundiária de interesse social que a Lei Federal nº 11.977/09 buscou solucionar.

O autor do presente estudo defende que para averbação de Construção junto ao Registro Imobiliário a apresentação de CND com prazo de validade vencida, em quaisquer hipóteses, não pode ser considerada inaceitável e não se deve exigir a apresentação de nova certidão com base unicamente no fato de haver expirado o prazo de validade mencionado na referida certidão e os motivos de tal convicção serão expostos a seguir.

A CONSTRUÇÃO CIVIL E A SEGURIDADE SOCIAL

Na prática notarial, inúmeras vezes o tabelião se vê obrigado a explicar para os interessados na regularização de uma construção civil a razão de ser e o motivo que os obrigam a pagar uma quantia significativa para a Previdência Social para que possam obter a CND Previdenciária, documento imprescindível para possibilitar a averbação, na matrícula de seu imóvel, da edificação nele construída.

Esta não é uma tarefa difícil.

Não é possível ignorar o fato evidente de que para a construção de uma obra civil é necessária a colaboração de um ou mais profissionais da área. Trabalhadores que, regra geral, desempenham suas funções sob o regime de trabalho autônomo ou por empreitada e que não se costuma recolher à Previdência Social, durante a construção e pagamento dos serviços contratados, a quantia correspondente ao valor que o empregador deve pagar para garantia do benefício previdenciário dos trabalhadores por ele contratados e de todos os demais trabalhadores do país, pois assim está organizado o sistema previdenciário brasileiro.

Relembrada a obrigação da contribuição previdenciária imposta a todos os “empregadores”, basta explicar ao interessado que a Certidão da Negativa de Débitos Previdenciários, ao final obra, seria obtida gratuitamente se ele, proprietário, a cada pagamento de mão-de-obra realizado, recolhesse à Receita Previdenciária (de forma adequada) o valor correspondente à contribuição patronal devida por quem contrata serviços de terceiros.

Assim esclarecido, o cidadão compreende que a intenção do Estado Brasileiro (através da Receita Previdenciária que arrecada os valores devidos ao “INSS”) não é exigir dele o pagamento de mais um tributo no momento da regularização de seu imóvel - embora isso possa vir a ocorrer, por força de Lei Municipal, no ato da expedição de Habite-se - mas apenas cobrar de quem assume o papel de empregador, sua parcela de responsabilidade pelo financiamento da Previdência Social Brasileira, exatamente como definido na Constituição Federal (art. 195, inc. I).

É *burocracia inteligente* a exigência de comprovação da quitação dos débitos previdenciários devidos, através da expedição regular de uma CND, para possibilitar a prática de algumas espécies de atos administrativos junto ao Poder Público e à sociedade em geral, conforme citado acima.

Tal espécie de formalidade, que implica na tomada de alguma providência específica imposta ao cidadão, assim como ocorre com todos os dispositivos normativos racionais e coerentes, pode ser facilmente compreendida e aceita. Mas, diferentemente, o mesmo não ocorre, quando a providência exigida pela burocracia estatal não se mostra racional ou coerente. Nestas hipóteses, que infelizmente são de ocorrência muito

comum, torna-se incompreensível a razão da exigência e somente muito contrariado o cidadão cumpre tal formalidade.

AS CNDS E O REGISTRO DE IMÓVEIS

Conforme citado acima, neste artigo defende-se a tese de que, para averbação de Construção junto ao Registro Imobiliário, a CND com prazo de validade vencido não pode ser considerada inaceitável e, para tal fim, não se deve exigir a apresentação de nova certidão com base unicamente na análise de eventual prazo de validade expirado.

Se existe um débito que deve ser quitado (seja de natureza previdenciária, tributária ou convencional) é direito de quem efetua o pagamento o recebimento de instrumento de quitação, trata-se do mais elementar princípio de direito. Evidente ainda que a quitação regularmente dada possui o efeito de gerar, para o devedor, o direito de se ver eximido de novo cumprimento da mesma obrigação.

A expedição regular de CND Previdenciária, que instrumenta quitação integral do débito constituído, cujo valor, por sua própria natureza, é inalterável (posto que resulta de débito sobre uma obra de construção civil específica) e que constitui condição para a realização de averbação de construção junto ao Registro de Imóveis competente, representa para o proprietário da obra, exatamente como o prescrito pelo parágrafo 2º do artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, direito adquirido à obtenção de tal averbação.

De fato, não se mostra razoável a exigência de obtenção de novo instrumento de quitação para a única finalidade de, inutilmente, reproduzir literalmente tudo o quanto anteriormente já se certificou. Pois inconcebível seria, por seu caráter evidentemente contrário ao direito e à lei, a exigência de novo pagamento ou realização de qualquer outra condição ou alteração da quitação que se deu irrevogavelmente em data anterior.

Repetindo-se tal conceito em uma linguagem direta e franca, popular mesmo, seria possível simplesmente dizer: **Pagou, está pago! Não tem discussão. Recibo de pagamento não caduca e não tem prazo de validade.**

A inteligência da Legislação Previdenciária indica nesta direção, mas, de fato, a redação do texto Legal e dos regulamentos atualmente em vigor, não reproduzem com clareza esta situação elementar.

O regulamento da Lei 8212/91, Decreto nº 3048/99, em seu artigo 257, foi preciso em definir minuciosamente as hipóteses em que será exigida a apresentação de *documento comprobatório de inexistência de débito* e ainda ao deixar assentado que o citado documento *é a Certidão Negativa de Débito* (e nenhum outro).

É fato que débitos previdenciários podem ser constituídos de diversas maneiras, sendo evidente que este é o motivo da previsão de um prazo de validade para o certificado de quitação para com a Previdência Social.

Quando as contribuições previdenciárias são mensais e permanentes os comprovantes de quitação dos débitos desta natureza devem ser renovados periodicamente. Portanto, nestes casos, quaisquer Certidões eventualmente expedidas

necessitam, obrigatoriamente, de um prazo de validade pré determinado para segurança e garantia de todos quanto eventualmente se mostrem interessados neste tipo de informação.

Entretanto, situação muito diferente é a que ocorre com o débito e a responsabilidade do proprietário que realiza uma obra de construção civil em seu imóvel e utiliza de mão de obra unicamente para esta construção (ou demolição).

Na contratação da uma obra de construção o proprietário empreendedor tem, por imposição legal, a obrigação de quitar os débitos previdenciários correspondentes à contratação da mão-de-obra efetivamente utilizada naquela obra, mas esta responsabilização termina imediatamente no momento exato em que ocorre a conclusão daquela obra e não se repetirá novamente.

A Lei, de fato, define que as CNDs têm um prazo de validade de até cento e oitenta dias, contados da data de sua emissão, entretanto, o dispositivo nada mencionou acerca da característica especial e particular do comprovante de inexistência de débitos para a específica finalidade de averbar a construção de obra junto ao Registro Imobiliário (inciso II do citado artigo 257).

Neste caso verifica-se situação que a doutrina costuma classificar como daquelas em que *“o legislador disse menos do que pretendia”*.

É notório que a lei escrita, assim como toda obra humana, contém uma semente de imperfeição. Assim considerado, no caso específico deste tipo de ocorrência, portanto, ao intérprete da norma, utilizando seu justo critério e discricionariedade, é dado proceder em perfeita consonância com os objetivos da lei, mas de forma diferente da indicação textual da norma.

Nestes casos o texto gramatical deve ser preterido à inteligência do sistema como um todo, o que, em ocorrendo, não representa, em absoluto, desobediência ao preceito legal e, portanto, neste caso em análise, ao ignorar o fato que expirou o prazo de validade constante da CND, o tabelião ou o registrador não estarão desobedecendo a lei, mas apenas interpretando-a conforme a sua inteligência e, à partir da vigência do citado Provimento 12/2012, amparado por uma interpretação analógica que se impõe.

DEFENDENDO E CRITICANDO ESTA TESE

O entendimento deste autor é o mesmo defendido pela abalizada Consultoria especializada na área notarial e registral do Grupo Serac INR, que, em resposta a consulta realizada sobre o tema, manifestou-se nos seguintes termos:

.... Percebe-se, com isso que, a despeito da validade da certidão ter sido estipulada pelo prazo de seis meses, as autorizadas palavras do autor Ulisses da Silva, lecionam que, verbis: "nos casos de averbação de construção, reforma ou demolição, as certidões previdenciárias são válidas, mesmo esgotado o prazo de validade, tendo em vista a conclusão da obra, com a qual cessa o recolhimento de contribuições". (Ulisses da Silva, A Previdência Social e o Registro de Imóveis, Porto Alegre: safE, 1999, p. 22).

Sendo assim, utilizando-se de outro fragmento do Acórdão exarado na aludida [Apelação Cível nº 6.611-0](#), verbis: "inócuo o lapso de validade no que concerne às certidões passadas para a "averbação, no Registro de Imóveis, da construção de prédio ou unidade imobiliária" (n. II, art. 2º, Decreto-lei cit., com a redação do Decreto-lei n. 2.038/83, art. 1º), visto que evidenciado o caráter de quitação do título complementar em tela: "... a prova de inexistência de débito do construtor ou responsável pela execução da obra será

exigida apenas em relação ao imóvel, objeto da averbação" - par. 2º, art. 2º, Decreto-lei n. 1958/82, com a redação do mencionado Decreto-lei n. 2.038)".

Entretanto, há quem entenda diferentemente e se recuse a aceitar a interpretação aqui defendida.

Existe Acórdão proferido em 30 de novembro de 2006, nos autos da Apelação Cível n 564-6/5 da Comarca da Capital, onde Egrégio Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, deixou assentado que *"... a necessidade de apresentação de CND-INSS (para averbação de construção) atualizada, ou seja, com prazo de validade em vigor ao tempo da apresentação do título para essa inscrição, é imperativo legal (artigo 257, H, e § 7º, do Decreto nº 3.049/99) e inteligência que resulta da máxima "tempus regit actum"*.

Com referência a este Acórdão do CSM Paulista, não se mostra viável qualquer comentário, pois representa fato consumado, relativo a um caso específico analisado em época passada e que, acaso viesse a ocorrer atualmente, após a vigência do inicialmente citado Provimento 12/2012, talvez pudesse vir a ter solução diversa.

Na mesma linha de raciocínio contrária à tese que ora se defende, é possível argumentar ainda que se a certidão, em seu contexto, contém um prazo de validade e esta é emitida por órgão da Administração Pública que expressamente consigna um prazo de validade para o documento, não caberia ao destinatário de tal documento questionar ou especular, mas tão somente acolher a certidão nos moldes em que foi emitida.

Mas este argumento, assim como não convenceu a CGJ-SP - que a despeito da literalidade do texto legal, fez editar o citado Provimento nº12/2012 que dispensa a atualização de CND com o prazo de validade vencido na regularização fundiária - também não alteram a convicção deste autor, pois, como acima referido, a inteligência da Lei e a melhor forma de aplicação dela, não pode ser buscada apenas na redação textual devendo o destinatário da norma interpretá-la de forma coerente e não apenas com base em seu significado gramatical.

Possível ainda, para combater as idéias aqui defendidas, afirmar que a CND deve ser renovada porque existe Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil que disciplina expressamente a expedição de nova certidão relativa a obra de construção civil no caso de vencimento da anterior (IN-RFB nº 971/2009, artigo 387) e que tal regulamento, portanto, ao dedicar uma seção exclusiva para as certidões relativas a obras de construção civil (Seção IX, artigos 423 a 425) sem excepcionar o prazo geral do artigo 408, representaria a confirmação da obrigação de revalidação daquele documento, quando expirado o prazo de validade ali consignado (4).

Esta ordem de raciocínio, desenvolvida por Oficial Registrador (5) em Nota de Devolução com exigência para registro de uma escritura de inventário e partilha, representa equívoco facilmente percebido quando se leva em consideração os fundamentos e causas dos fenômenos jurídicos.

A existência de previsão normativa que regule a forma como o órgão público competente para a emissão de CND deva proceder, para atualizar uma certidão vencida, não significa que tal fato seja obrigatório para o cidadão.

O artigo 387 da citada Instrução Normativa RFB nº 971/2009, assim disciplina acerca de emissão de CNDs: *Art. 387. Transcorrido o prazo de validade da CND ou da CPD-EN emitida com finalidade de averbação de obra de construção civil, caso seja apresentado novo pedido referente à área anteriormente regularizada, a nova certidão será expedida com base no*

documento anterior, dispensando-se a repetição do procedimento previsto para regularização da referida obra.

Efetivamente pode ser necessária a expedição de nova certidão relativa a obras de construção civil no caso de vencimento da anterior, unicamente porque algum cidadão eventualmente pode desejar que a Administração lhe expeça um novo documento se aquele que estiver em seu poder estiver com menção a prazo de validade já expirado. Entretanto, evidentemente esta é uma faculdade do cidadão e não uma obrigação a ele imposta.

A edição deste regulamento (norma de hierarquia inferior), com tal detalhamento foi atitude sábia do administrador, pois efetivamente pode ocorrer tal situação prática, quando algum cidadão desejar usar desta faculdade que inegavelmente lhe assiste.

Mas em direito, assim como em todas as demais ciências, não se pode confundir a causa de um fenômeno com o efeito dele ou com a forma como ele se manifesta.

É princípio fundamental e inquestionável que, no Estado de Direito, ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei.

A Lei, conforme afirmado anteriormente, não obriga ninguém a renovar um instrumento de quitação para comprovar o pagamento de um débito já quitado e do qual já se expediu um instrumento válido de quitação. Mas também não o proíbe.

Ora, se houver interesse de ambos os envolvidos, é perfeitamente possível renovar, por novo instrumento, a mesma quitação data anteriormente; o que deverá produzir exatamente o mesmo efeito já alcançado, sendo, portanto, um ato inútil, mas inquestionavelmente possível de ser realizado, caso seja do interesse das partes que o praticam.

A citada Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil limita-se a explicar o modo como proceder para fazer uma nova certidão se o prazo da anterior estiver vencido, mas, por absoluta impossibilidade de meio, ela não obriga ninguém a proceder desta forma (pois este poder de comando está limitado à Lei).

A sutileza da redação acima é proposital para ilustração da diferença entre causa, (obrigação de fazer ou não fazer - que, sempre decorre da lei, por força de princípio fundamental do Estado de Direito), e forma (ou consequência, ou ainda, modo de fazer). A forma, ou modo de fazer, é algo passível de ser regulamentada por ato administrativo de inferior hierarquia que limita-se a detalhar a maneira como o comportamento ou a abstenção deverá ocorrer, pois este é o escopo e o limite deste tipo de ato administrativo.

Sendo repetitivo, pois a repetição mostra-se especialmente útil e necessária para convencer quem não deseja (a despeito de todas as evidências) ser convencido: nenhuma Instrução Normativa tem o poder de obrigar um cidadão a fazer ou deixar de fazer algo, pois é reservado à lei o poder de impor este tipo de obrigação ao cidadão. Aos atos de hierarquia inferior é reservada a competência para detalhar e definir a forma como se deve fazer algo e não o porquê se deva fazê-lo.

A obediência a regulamentos estabelecidos em Instrução Normativa sempre será, portanto, uma consequência que foi gerada à partir de uma causa anterior que lhe deu o fundamento; causa esta (Lei) que é a razão de sua existência.

Em consequência desta verdade inquestionável é possível afirmar com segurança que se a causa sofrer uma modificação – em virtude de uma nova interpretação e percepção de sua inteligência fundamental (e é isso que faz o Provimento CG 12/2012) – o efeito sofrerá consequências e até mesmo poderá deixar de existir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aos leitores que pacientemente empreenderam a leitura deste texto até este momento final e que consideram a possibilidade de abraçar a tese aqui defendida (e também àqueles que mesmo antes do início da leitura deste artigo, já defendiam a mesma posição de seu autor), sinceras congratulações.

Existe motivo para comemoração.

O Provimento CG-18/2012 oferece um precioso instrumento de apoio a quem busca tornar mais leve o fardo a que se sujeitam os usuários dos serviços notariais e registrais. Tudo indica que se está sinalizando aos operadores de direito e à sociedade em geral, que a melhor interpretação da lei exige que se busque soluções simples e inteligentes com o objetivo de facilitar para o cidadão brasileiro ter garantido para si um dos mais fundamentais direitos constitucionais: a propriedade.

Por outro lado, para aqueles de corações duros, de alma burocrata e insensível, que desconhecem ou que solenemente ignoram a realidade dos humildes e das pessoas comuns, para aqueles que nem de longe buscam compreender as minúcias e os *segredos* da ciência jurídica, que de modo algum aceitam como válido o interpretar as normas com a finalidade de facilitar a vida de seus usuários, o autor faz um apelo: aprendam a lição que a Corregedoria Geral ensinou neste Provimento ao dispensar a atualização de CND, que apesar de formalmente vencida, sempre será materialmente válida (pois instrumenta irrevogavelmente a quitação de um débito) e cuja atualização seria tão somente uma formalidade inútil e um ônus desnecessário.

É certo que a Lei, assim como em algumas situações *diz menos do que queria*, em outras, *diz mais do que precisaria e deveria dizer*. Diante de uma ocorrência como esta, ao destinatário do comando será dado interpretar a lei com inteligência e desapego ao texto gramatical, buscando assim atingir os objetivos fundamentais que estão fixados em nossa Constituição.

Este autor costuma afirmar não é o homem, em seu modo concreto de viver, que precisa se adaptar ao registro, mas é o registro (e também as notas) que deve adaptar-se à realidade humana. É imperativo que exista o respeito aos costumes, anseios e aspirações legítimas dos indivíduos e de uma sociedade, ainda e sempre, em construção e evolução.

Em arremate: ***O registro foi concebido pelo homem e para o homem, mas o homem não vive e existe para ser objeto de registro.***

de Notas e de Protestos na cidade de Matão. Foi ainda substituto e oficial interino em registro civil e tabelionato, no município de Jarinu, Comarca de Atibaia. Iniciou sua carreira contratado como auxiliar e posteriormente foi nomeado escrevente no Registro de Imóveis da Comarca de Socorro. Este texto foi concluído no início do mês de agosto do ano de 2012

(2) O autor deste texto também escreveu o artigo denominado *INVENTÁRIO POR ESCRITURA PÚBLICA E CERTIDÕES PREVIDENCIÁRIAS - DESNECESSIDADE DE SUA APRESENTAÇÃO* que faz parte integrante do Volume 1 da Revista de Direito Notarial, editada pelo Colégio Notarial do Brasil - (São Paulo - Quartier Latin, 2009, página 139)

(3) Provimento CG nº 18/2012 publicado no Diário da Justiça Eletrônico, edição nº 1212, de 27 de Junho de 2012 - Caderno Administrativo - página 13 - Acesso possível em <https://esaj.tjsp.jus.br/cdje/index.do;jsessionid=CFC3A82EEDD49331357C191ED05672A4>

(4) - INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 971, de 13 de novembro de 2009 - DOU de 17/11/2009 - acesso a texto integral e atualizado possível por <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/indexpub.asp> - Art. 387. *Transcorrido o prazo de validade da CND ou da CPD-EN emitida com finalidade de averbação de obra de construção civil, caso seja apresentado novo pedido referente à área anteriormente regularizada, a nova certidão será expedida com base no documento anterior, dispensando-se a repetição do procedimento previsto para regularização da referida obra.*

(5) O registrador citado, que atua na região metropolitana de Campinas, mesmo diante da insistência do tabelião e dos interessados, não se convenceu da desnecessidade de atualizar uma CND vencida, que havia sido apresentada em seu cartório, para a necessária averbação de construção de um prédio residencial que haveria de preceder o registro do inventário e partilha da própria construtora da obra, recentemente falecida. Esta única exigência formulada para o registro da escritura de inventário e partilha causou sofrimento e prejuízo econômico significativo para os herdeiros que, por interesses pessoais e econômicos, optaram por atender o que foi exigido por imaginar que o procedimento de dúvida registrária teria deslinde mais demorado do que poderiam suportar. Lamentavelmente, em tal situação, perdeu-se uma oportunidade de sujeitar à apreciação do Juiz Corregedor um caso concreto de dispensabilidade de atualização de CND, que haveria de confirmar (ou eventualmente negar) a validade da teoria aqui defendida e servir de precedente administrativo para outros casos semelhantes.