

Avaliação temporal da Legislação cadastral brasileira

Fernando Guajará Greenberg ¹

Roberto de Oliveira ²

Carlos Loch ³

guajara@utfpr.edu.br

Departamento de Construção Civil – UTFPR
Rua Deputado Heitor Alencar Furtado, 4900 – Ecoville
81280-340 Curitiba PR - Brasil
roberto.oliveira@ufsc.br
carlos.loch@ufsc.br

Departamento de Engenharia Civil - UFSC
88040-900 Florianópolis SC - Brasil

Resumo : Em geral os governos procuram melhorar a arrecadação pela melhoria dos meios de taxar as propriedades. As ações começam pela divisão tributária e, depois, passam à gestão territorial. No Brasil não é diferente, mas existe um atraso nas ações cadastrais territoriais, considerando o universo de 5.565 municípios existentes. Este artigo faz um breve histórico das épocas de gestão territorial que o país passou e um comparativo da mais recente medida (Portaria nº511 de 07 de dezembro de 2009, do Ministério das Cidades) com a capacidade de formação de recursos humanos qualificados no sentido de tornar definitivamente tecno-científicas as ações tributárias territoriais. No entanto, dada a falta de cultura cartográfica do país, a formação de pessoal especializado para amparar a aplicação da citada Portaria é o maior óbice. Finalizando, apresenta-se um quadro que mostra que a potencialidade de geração de capital intelectual para o setor é muito aquém das necessidades legais.

Palavras-chaves: Portaria nº511, Legislação Cadastral, Formação de Profissionais.

1 Introdução

Um breve histórico da legislação territorial desde o tempo das Capitanias Hereditárias até os dias de hoje se faz necessário para situarmos no contexto a importância da Portaria Nº 511, de 07 de dezembro de 2009, do Ministério das Cidades. Descobre-se que houve uma mudança do foco arrecadatório para o técnico. A busca por renda advinda do uso da terra no Brasil, no entanto, entrou numa estagnação a partir do fato de que o desconhecimento dos limites e forma da terra motivava conflitos e diminuía este intento do governo. Atualmente a proposição de legislação territorial mais descentralizada e com base na busca das medidas e feições corretas da terra, no entanto enfrenta óbices na questão da falta de pessoal especializado neste formato de base científica.

2 Desenvolvimento

O país passou por três períodos bem distintos (colonial, imperial e republicano) dentro do modo de como seu território foi e é gerido. Com o descobrimento, período colonial, de 1500 até 1822, as terras eram administradas no processo das sesmarias. Foi a experiência que os portugueses aplicavam em suas colônias, porém de dimensionamento menores e com referenciamento nas dimensões bastante imprecisas. Durante muito tempo a determinação de suas medidas, bem como o que produzia e em qual quantidade e o quanto arrecadar (sob a forma de tributos) não foi preciso. Silva (2008) em sua obra *Terras Devolutas e Latifúndio* relata como o problema seria estabelecer o tamanho e a localização das sesmarias, decorrente fundamentalmente da imprecisão das próprias cartas de doação que tornavam difícil a identificação das terras cedidas. Porto (1978) registra casos como de uma sesmaria concedida em 1556, em que um dos limites era o “passo onde mataram o Varela”. O problema de informações fidígnas era sentido, mesmo naqueles tempos. Os concessionários naturalmente sabiam onde ficavam suas terras e com quem faziam limite, mas as autoridades cedo se viram na maior dificuldade em identificar as áreas concedidas. Por cima das dificuldades já existentes, a legislação não era uniformemente aplicada, o entendimento e critérios eram divergentes entre as próprias unidades entre as do norte e as do sul.

No período Imperial, de 1822 a 1889, a constituição começa a garantir o direito da propriedade e impor o cumprimento da função social. Com criação da lei nº 601 de 1850, fez-se uma iniciativa de corrigir os problemas apresentados até então no intuito de conciliar o direito de propriedade com as suas dimensões. Esta lei estabelecia procedimentos para a medição, divisão e descrição das terras públicas. Portanto, visava reduzir situações conflituosas advindas do desconhecimento dos limites da terra.

Já na República com a constituição de 1946, inicia-se o desenvolvimento do cadastro urbano. A lei nº 4.504, chamada de “Estatuto da Terra”, de 1964, regula os direitos e obrigações pertinentes aos imóveis rurais para fins de executar a reforma agrária e promover a política agrícola. Reafirma a função social da propriedade e estabelece o Imposto Territorial Rural (ITR).

Na sequência histórica, o Decreto nº 1.110 de nove de julho de 1970, criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) com a missão de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União; sua sede é em Brasília, mas implantada em todo o território nacional por meio de 30 (trinta) superintendências regionais. Loch (2007) destaca dois pontos de inconsistência neste processo, com as seguintes fragilidades:

- i) o INCRA não foi estruturado com profissionais suficientes para a medição e a avaliação das mudanças na ocupação do território nacional;
- ii) não se ter preocupado com os títulos de registros de imóveis, da responsabilidade dos Cartórios de Registros de Imóveis, que por sua vez não exigiram as medições dos imóveis registrados.

O referido autor percebeu os seguintes impasses do governo: a dificuldade de arrecadar sem ter uma base territorial conhecida e como “organizar” o território de modo a tributar sem que a base desta cobrança pudesse ser questionada. Daí o governo começou a se voltar para o ordenamento territorial em bases científicas.

Em 1972, com a lei nº 5.868, cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, ainda declaratório. A lei nº 6.015, De Registros Públicos, de 1973, foi de grande contribuição com a criação da “matrícula”, organizado por unidade imobiliária, mas com a disparidade do enunciado, sem vinculação com o cadastro detalhado e apoiado na cartografia e memoriais descritivos. A lei nº 6.679 de 1979 estabelece os procedimentos para o parcelamento do solo urbano através de plantas, documentos, registros, legislação urbanística, ambiental dentre outras. Ainda na década de 1970, o governo federal cria incentivo e apoio as cidades com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, destinado ao cadastro municipal em grandes cidades. Inicia-se também o Convênio de Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico Administrativo – CIATA, onde visava à arrecadação e planejamento com o cadastro imobiliário. Com a transição e passagem do governo militar para o civil e a situação financeira do país, restringiu-se a manutenção dos incentivos, embora a questão legal se mantivesse vigente. As mudanças políticas municipais também contribuíram e ainda contribuem para a descontinuidade do cadastro. Só se mantém após a estruturação se tornar suporte ao planejamento e, portanto independente das variações políticas.

Nos anos de 1990, com os programas PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros) e PMAT (Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos), para o desenvolvimento urbano, já reconhecendo a necessidade de sua existência, vem embutido em seu texto o uso de recursos para o cadastro multifinalitário. Aqui se configura o resgate da iniciativa do governo central dar condições de desenvolvimento aos municípios.

O PNAFM contempla ações que visem a modernização da gestão administrativa e fiscal, tais como **capacitação de técnicos e gestores municipais**, implementação de ações e sistemas destinados ao controle da arrecadação, atendimento ao cidadão, comunicação de dados, controle financeiro, **recursos humanos**, consultorias, aquisição de equipamentos de informática, infra-estrutura e **geoprocessamento**.

referenciado. Ele ainda **possibilita ao município a elaboração e implementação** de Plano Diretor, **Cadastro Multifinalitário** e Planta Genérica de Valores (grifos dos autores).

Os recursos são originários do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Na primeira etapa, concluída em 2008, foram disponibilizados US\$ 300 milhões para contratação. Na segunda fase, iniciada em 2010 estão previstos US\$ 166.6 milhões, dados da Caixa Econômica Federal – CEF (www.cef.gov.br).

Já o PMAT - Programa para a Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – programa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destinado a apoiar projetos de investimentos voltados à melhoria da eficiência, qualidade e transparência da gestão pública, visando à modernização da administração tributária e qualificação do gasto público nos Municípios. O programa proporciona aos Municípios uma gestão eficiente de recursos, em especial por meio do aumento das receitas e da redução do custo unitário dos serviços. Atualmente com o tipo de contrato que o município assina com a instituição financeira, estas estruturas uma vez implantadas ficam mais difíceis de serem desmanteladas ou descartadas em gestões futuras.

Com o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257 de 2001 (<http://www.planalto.gov.br>) se reafirma a importância do cadastro para o planejamento do município. Em seu Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, complementa ainda com o item VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.

Ainda em 2001 a lei de Georeferenciamento de Imóveis Rurais (lei nº 10.267), regulamentada em 2002 estabelece nova etapa na história do cadastro brasileiro (Figura 01). Segundo Piovesan et al (2004) essas alterações recaem sobre duas estruturas: a) do Registro de Imóveis que, com base em alguns princípios, visa garantir o título de propriedade de um imóvel a seu proprietário, identificando-o por meio de memorial descritivo e arquivando todas as suas alterações, tais como transmissões, hipotecas, desmembramentos e alienações. b) do Cadastro de Imóveis Rurais, baseado num banco de dados com informações sobre a estrutura física do imóvel, visando, principalmente, à equação de tributos. Assim cada parcela que precisou sofrer algum tipo de alteração, necessitou ser georeferenciada e homologada pelo INCRA. Ao ponto de estarmos com a seguinte configuração das áreas no país conforme a figura 1.

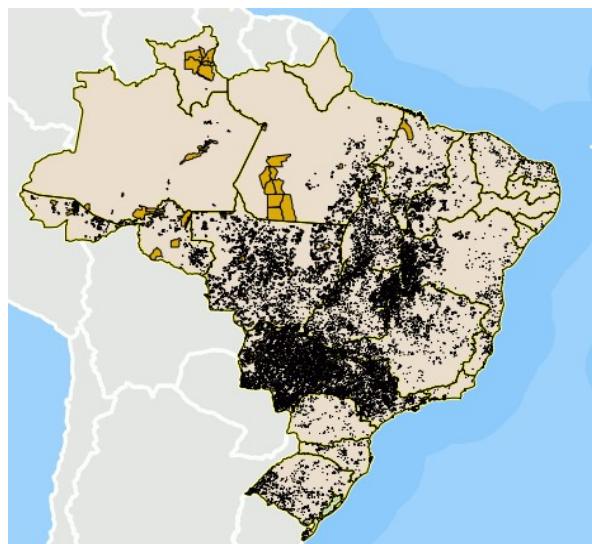


Figura 1 – Imóveis georeferenciados. Fonte: INCRA, 2011.

Em 2008 é criada a lei nº 6.666 – Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE e em 2009 a Portaria nº511, do Ministério das Cidades, estabelecendo as Diretrizes Nacionais para Cadastro Territorial

Multifinalitário aplicável a todo e qualquer município brasileiro. No início do Século XX foi o período que se evidenciou a discussão e reflexão sobre os benefícios da flexibilização da gestão territorial dentro da dicotomia centralização ou descentralização. Neste período se criaram novos organismos, bem como se distribuíram poderes e se estabeleceram novas atribuições (Erba, 2008). Porém o Brasil tem a centralidade no INCRA para as áreas rurais e propõe através desta Portaria nº 511 a municipalidade da área urbana. O governo sentiu, com isto, que a gestão territorial deve respeitar o pacto federativo.

Para Da Silva (2011) são fragilidades do Cadastro Urbano os seguintes itens:

- a) Diversidades de cadastros;
- b) Foco fiscal – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);
- c) Cadastro não atualizado;
- d) Frágil relação com o Registro de Imóveis;
- e) Limitação de profissionais qualificados;
- f) Sistema de gestão dos dados cadastrais.

Os pontos acima se justificam, pois os gestores definem uma opção de sistema de cadastro (software, equipamentos, parâmetros) sobre as ofertas que lhe são oferecidas ou pesquisadas. Como nem a União nem os Estados intervém em prol de uma unidade, a diversidade se prolifera. Não se atualizam, pois a gestão é trocada por processo eletivo e a continuidade é desfeita, agravada pela falta de funcionários capacitados para gerir os dados cadastrais.

Com as Diretrizes para criação, instituição e atualização do Cadastro Multifinalitário nos municípios brasileiros, Portaria nº511 de 07 de dezembro de 2009, do Ministério das Cidades (<http://www.in.gov.br>), fica gerada a necessidade de que as prefeituras tenham em seus quadros profissionais capacitados para atenderem as solicitações. Neste caso o cruzamento de dados da possibilidade da formação acadêmica na área específica deve ser cruzado com a demanda que se fará necessário para atendimento dos 5.565 municípios do Brasil.

Basicamente, duas grandes áreas do conhecimento se fazem necessários estarem desenvolvidas para atender a Portaria, são elas as áreas de Cartografia e de Tecnologia (Sistemas) da Informação.

A base cartográfica em meio digital é sim uma poderosa ferramenta, mas requer profissionais habilitados. Os artigos 16 e 23 sugerem a constituição de equipe técnica própria. Com isso além do profissional de cartografia, para geração destas informações, outro profissional se faz necessário nos quadros municipais. O profissional de Tecnologia da Informação (TI), ainda com poucos cursos ofertados ou de Sistemas de Informação (SI), curso melhor difundido e ofertado no país, estabelecerá mecanismos adequados de acesso às informações, de segurança de dados e de preservação do histórico e da integridade das informações geradas pelo corpo da gestão do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) dos municípios.

Segundo levantamentos na base de dados do Ministério da Educação (MEC), pode-se observar que o ponto de estrangulamento se dará mesmo na formação da área de cartografia, tabela I.

Região	SUL (4)				SUDESTE (9)			NORDESTE (5)		
Estado	RS	SC	PR	SP	RJ	MG	BA	AL	PE	PI
Curso										
Eng. Cart. (6)	UFR GS (30)		UF PR (44)	UNE SP (40)	IME (30)				UF PE (30)	
					UER J (50)					
Eng. Agrim. (7)		UNE SC (40)		FEA P (50)		FEA MIG (150)	EE A (80)	UFA L (30)		UF PI (52)
				FIAR (60)						
Eng. Agrim. E Cart. (3)	UNI SINO S (100)				UFR RJ (50)		UF BA (45)			
Eng. De Cart. E Agrim. (1)						UFV (40)				

Sup. Tecnol. Agrim. (1)						IF- SUL MG (30)				
Total de vagas / estado	130	40	44	150	130	220	125	30	30	52

Tabela I – Cursos da área de Cartografia pelo Brasil. Elaborado pelos autores.

Siglas:

UFRGS=Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre); UNISINOS=Universidade do Vale do Rio dos Sinos (São Leopoldo); UNESC=Universidade do Extremo Sul Catarinense (Criciuma); UFPR=Universidade Federal do Paraná (Curitiba); UNESP=Universidade Estadual Paulista (Presidente Prudente); FEAP=Faculdade de Agrimensura de Pirassununga (Pirassununga); FIAR=Faculdades Integradas de Araraquara (Araraquara); IME=Instituto Militar de Engenharia (Cidade do Rio de Janeiro); UERJ=Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Cidade do Rio de Janeiro); UFRRJ=Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Seropédica); FEAMIG=Faculdade de Engenharia de Minas Gerais (Belo Horizonte); UFV=Universidade Federal de Viçosa (Viçosa); IF-SUL MG=Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (Inconfidentes); EEA=Escola de Engenharia de Agrimensura (Salvador); UFBA=Universidade Federal da Bahia (Salvador); UFAL=Universidade Federal de Alagoas (Maceió); UFPE=Universidade Federal de Pernambuco (Recife); UFPI=Universidade Federal do Piauí (Teresina)

Devido a existência de uma considerável diferença no número de ofertas de vagas e instituições, a tabela II para a área específica de Sistemas de Informação, optou-se por evidenciar o Estado bem como seu número de municípios e sua respectiva quantidade de vagas/ano ofertadas. O MEC e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibilizam esses dados em seus sites.

Região	Estado	Nº Mun.	ofertadas / N° de vagas
Norte (7)	RO	52	550
	AC	22	270
	AM	62	740
	RR	15	160
	PA	143	600
	AP	16	50
	TO	139	280
Nordeste (9)	MA	217	360
	PI	224	360
	CE	184	1010
	RN	167	610
	PB	223	270
	PE	185	1160
	AL	102	222
	SE	75	300
	BA	417	1985
Sudeste (4)	MG	853	5684
	ES	78	1032
	RJ	92	6188
	SP	645	16660

Sul (3)	PR	399	2491
	SC	293	1632
	RS	496	2377
(4) Centro-oeste	MS	78	291
	MT	141	560
	GO	246	1048
	DF	1	1395
	27	5565	48285

Tabela II: Vagas ofertadas para o Curso de Sistemas de Informação, por estado, comparado com o número de municípios. Elaborado pelos autores.

Comparativamente os dois profissionais que serão necessários para o cumprimento dos artigos 16 e 23, mostram realidades de formação no país, bem diferentes entre si. Enquanto uma nem sequer possuí oferta de vagas em cada Estado da Federação a outra se mostra robusta, sempre ofertando vagas em número superior ao de municípios de qualquer Estado, sendo em alguns casos muitas vezes superiores.

3 Conclusão

Pode-se observar que apesar de não ser na velocidade adequada ao crescimento das cidades, o arcabouço legal vem se modernizando para atender a sociedade em suas necessidades. A Portaria nº 511 se mostra um instrumento importante no resgate da adoção de um Cadastro Territorial Multifinalitário completo e atualizado, que auxiliará os Municípios brasileiros atenderem a Constituição Federal de 1988, exercendo suas competências prescritas nos artigos 30 e 156. Vem também atender ao disposto em leis como Estatuto das Cidades (10.257/2001), Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92), Código Civil (10.406/2002), bem como a diretriz nº125 e resoluções da 2^a e 3^a Conferência Nacional das Cidades. Mas acatar a Portaria não significa diretamente que os municípios irão cumpri-la, pois ficou demonstrado que mesmo disponibilizando contratações para seus quadros, não haverá suficientes candidatos para a demanda. Esforços ainda maiores deverão ser feitos na formação de profissionais que entendam de Cadastro.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Caixa Econômica Federal.** www.cef.gov.br. Acesso em 15 de março de 2012.
- DE OLIVEIRA, Roberto; LUZ, Gertrudes** **Informatização do Planejamento Municipal numa Estruturação Evolutiva: Uma Experiência do Canadá.** Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário – COBRAC - UFSC. Florianópolis, 1998.
- ERBA, Diogo Alfonso.** **El Catastro Territorial en América Latina y El Caribe.** Cambridge. MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** www.ibge.gov.br. Acessos em 09, 10 e 11 de abril de 2012.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES.** **Modelos de Valoración Inmobiliaria en Iberoamérica.** Madrid, 2009.
- Lei nº 10.257 de 2001. Estatuto da Cidade.** <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 09, 10 e 11 de abril de 2012.
- LOCH, Carlos.** **A realidade do Cadastro Técnico Multifinalitário no Brasil.** Anais do Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto. Florianópolis/SC – Brasil, 2007.
- MEC – Ministério da Educação.** <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em 09, 10 e 11 de abril de 2012.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Biblioteca Jurídica – De Regularização Fundiária Plena.** Programa Nacional de Capacitação das Cidades. 2^a Edição, Brasília, 2009.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Nº 511 de 07 de dezembro de 2009. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros.** Brasília, 2009. <http://www.in.gov.br>. Acesso em 09, 10 e 11 de abril de 2012.

PIOVESAN, Eduardo Casale et al. **Lei Nº10.267/01 Análise e Aplicação.** Anais Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC, Florianópolis, 2004.

SILVA, Everton. **Legislación de catastro urbano y rural en Brasil.** Web conference: Specialization Course on Cadastre, 37 slides. Lincoln Institute of Land Policy, USA, 2011.