

## ESTRUTURAÇÃO DO CADASTRO TÉCNICO MUNICIPAL DE CIDADES PORTE MÉDIO - O CASO DE JUIZ DE FORA

VILA REAL, Edna Maria Figueiredo

Engenheira Arquiteta Urbanista, em conclusão do curso de Pós-Graduação: PEGET -Programa de Especialização em Gestão Pública Integrada (promovido pela Fundação João Pinheiro e Escola de Governo de Minas Gerais)

Diretora do Departamento de Cadastro Técnico Municipal - Secretaria de Atividades Urbanas - Prefeitura de Juiz de Fora/MG

Rua Guilherme Henrique Surerus, 37 - Jardins Imperiais -Juiz de Fora - MG CEP36.035.000  
Fones : (032) 2312216 , (032) 2297562

### ABSTRACT

### RESUMO

O presente trabalho mostra a concepção do processo de reestruturação do Cadastro Técnico de uma cidade porte médio - o caso de Juiz de Fora, que tem como meta a transformação de um Cadastro utilizado exclusivamente como base para tributação em um Cadastro Multifinalitário, de maneira a permitir o uso mais eficiente e integrado dos diversos Bancos de Dados e arquivos já existentes, através de alterações parciais, identificação de redundâncias e duplicidade de Cadastros, transformando os Cadastros isolados em um Sistema coordenado de informações: Unificado e descentralizado.

### 1. INTRODUÇÃO

Historicamente, o Cadastro surgiu em função do controle do uso da terra e da cobrança de impostos, em épocas anteriores à era Cristã. Pode-se destacar o Egito, a Grécia antiga e o Império Romano, onde se estabeleceram impostos sobre a propriedade imobiliária, relacionando as propriedades, seus proprietários e valores venais dos imóveis.

Mais recentemente, o “Cadastro de Napoleão”, segundo o ITCF (1992) determinou os conceitos sobre registros de terras difundidos na Europa , que reciclados e modernizados tem sido aplicados até este final de século.

Nessa linha, HERNANDEZ( 1990) define o tradicional “Cadastro Imobiliário” : “o cadastro é concebido como um inventário da propriedade urbana e rural, formado essencialmente por mapas parcelares que definem a situação espacial da propriedade, seus limites e suas características, e por uma documentação descritiva que define dados técnicos, econômicos e jurídicos”.

Por sua vez, com a industrialização e a globalização da economia foi desencadeada uma brusca mudança na relação entre o homem e seu habitat nas Urbes. Nasce, aí, a necessidade do planejamento Urbano e Regional , como ferramenta para auxiliar as Administrações Públicas a controlar as pressões sobre o uso e ocupação da terra e gerenciar os interesses dos diversos

grupos sociais no espaço urbano. Os Cadastros começam a serem feitos com maior detalhamento e precisão, associando-lhes outros cadastros setoriais de natureza diversificada, surgindo então o Cadastro Técnico Multipropósito.

Conforme VIEIRA (1991), no Cadastro Técnico Multifinalitário existem dois instrumentos de solução que constituem base para ação que deseja empreender: o financiamento e a informação, porque por um lado aperfeiçoa o sistema de tributação, possibilitando a redução de gastos públicos e, por outro, permite a integração de informações em um banco de dados com múltiplos propósitos.

Neste sentido, "Cadastro Técnico Multifinalitário como instrumento de Gestão e desenvolvimento Institucional" (tema da monografia final do curso de pós graduação PEGEP, defendida pela autora), assunto ainda pouco explorado, tem ganhado espaço a partir da década de 90, percebendo-se uma mobilização à nível nacional, através de congressos e cursos que propagam a nova cultura.

O presente trabalho discute a estrutura e conteúdo de um Sistema Cadastral Multifinalitário Ideal para cidades Porte Médio e a análise do caso de Juiz de Fora, em processo de transformação do Cadastro Imobiliário em Cadastro Multipropósito.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. Geral

Objetiva subsidiar as Administrações Públicas em tirar partido do conteúdo do Cadastro Técnico Multifinalitário utilizando-se os indicadores urbanísticos (áreas construídas, tamanho dos terrenos, coeficientes de aproveitamento, padrões construtivos de acabamentos, análise de ocorrências geográficas, indicadores de crescimento regionalizado, tipologias imobiliárias, etc) e compartilhar informações com os mais variados usuários.

### 2.2. Específico

Discutir a experiência de Juiz de Fora no que se refere à reorganização do Cadastro em busca de ser utilizado como instrumento de gestão e desenvolvimento Institucional mais eficiente.

## 3. JUSTIFICATIVA

Os Sistemas Cadastrais à nível europeu contam com experiências de vários séculos, integrando a cultura do administrador público. Já, no caso brasileiro é notório o atraso acumulado neste setor, refletindo a incipiente capacidade de intervir na realidade muitas vezes desconhecida (cartografia, estatística, história, visão proativa,etc) e consequentemente o planejamento com otimização dos resultados em prol da coletividade.

Neste fim de século, verifica-se que os problemas de gestão política e gerenciamento técnico requerem soluções eficientes e racionais, o que é muito difícil sem o conhecimento do espaço físico. O Cadastro técnico se apresenta como a forma de se tratar as questões urbanas e rurais, cada vez mais complexas, de maneira ordenada e os Sistemas de Informações possibilitam que isto ocorra de modo acessível a todos, permitindo um melhor aproveitamento dos recursos existentes e a definição das necessidades reais da população a ser atendida.

## 4. MODELO TEÓRICO - CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO

Pode-se destacar, nesta nova cultura e concepção de Cadastro Técnico, vasta produção a respeito, embora com diferentes ênfases e enfoques.

Mais recentemente, desde a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, pode-se destacar três eixos nesse debate, em torno dos quais se estrutura a maior parte dos ensaios:

- as mutações e a nova configuração urbana;
- a constituição de um novo paradigma técnico-econômico, implicando reestruturação dos instrumentos balizadores das tomadas de decisão- Bancos de Dados Físicos - e definição de novas trajetórias organizacionais;
- O papel dos Cadastros Técnicos nesse processo, como aumento das receitas próprias dos municípios promovendo a justiça fiscal.

#### 4.1. Nova configuração Urbana

A década de 80, marcada pela instabilidade e crise econômica, também assistiu a uma mudança na Constituição Federal, nos capítulos referente ao contexto urbano das cidades.

Nos setores da Saúde, educação, habitação e gestão urbana houve grande avanço com a descentralização das ações e dos recursos, bem como a co-responsabilidade entre os três níveis de poder: Federal, Estadual e Municipal.

No entanto, os Municípios não mais podem desprezar a arrecadação das receitas próprias como o IPTU, ITBI e ISSQN. Para tal, a reestruturação dos Cadastros e busca da atualização permanente constitui uma das principais matérias a serem discutidas na agenda dos Municípios na década de 90.

Pode-se definir Políticas Públicas como sendo uma linha de ação conscientemente escolhida e orientada para determinado fim. Este processo envolve quatro agentes, a saber:

- Político : responsável pelas decisões finais a respeito da alocação dos recursos públicos;
- Tecnocracia: responsável pela geração de informações técnicas e políticas com vistas a otimização dos recursos públicos;
- Burocracia: responsável pela organização e execução dos serviços/atividades afetos à esfera pública;
- Cidadãos: responsável pela manifestação das preferências e pelo financiamento dos serviços/atividades públicas.

Os Cadastros Técnicos devem , na medida do possível, servir como instrumento de gestão urbana e atender aos diversos usuários agrupados nos quatro agentes supra citados.

#### 4.2. Novo paradigma técnico-econômico

Segundo, DALE and MCLAUGHLIN (1988), a eficiência e a eficácia do Sistema Cadastral Multifinalitário está relacionado a:

- confiabilidade das informações contidas nos bancos de dados;
- clareza e simplicidade da informação;
- agilidade para obtenção de informações e relatórios gerenciais, de monitoração e de auditoria;
- acessibilidade aos diversos usuários;
- custo (informação a baixo custo);
- sustentabilidade do sistema.

Os grandes desafios para se formatar esses dados consiste basicamente em avaliar e propor:

- rotinas para atualização cadastral com monitoração constante da cidade dinâmica e mutável, o caso brasileiro;

- custo de manutenção da base cadastral;
- desenvolvimento de padrões e modelos multiusuários, contendo informações comuns a muitos usuários e elementos de informações passíveis de serem atualizados rapidamente.

O Cadastro brasileiro, na maioria das cidades se apresenta de forma dual, ou seja:

- o Oficial : caracterizado pelo direito de propriedade e imóveis aprovados pelo Poder Público local, em obediência aos Códigos de Posturas Municipais e Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano;
- o Real : representado pela cidade de “fato”, a existente, independente de estar regularizada oficialmente. Constitui fato gerador de tributos.

A utilização do Cadastro como instrumento de gestão deve considerar as duas realidades retratadas no Cadastro Oficial e no Real a fim de se conhecer e interferir no contexto urbano.

A parte mais difícil neste processo consiste na interação-cooperação : comunicação de quem produz e de quem utiliza a informação.

#### **4.3. Justiça Fiscal**

A Justiça Fiscal está intimamente relacionada a atualização cadastral e confiabilidade dos dados disponíveis.

O aumento da arrecadação de tributos municipais não deve penalizar o contribuinte com o simples aumento das alíquotas. Deve-se procurar aumentar a base de dados, aproximando-a da realidade existente que é extremamente dinâmica.

A tecnologia advinda da informática e estatística são elementos fundamentais para o gerenciamento, coordenação, auditoria e organização do Cadastro.

### **5. O CASO DE JUIZ DE FORA**

Juiz de Fora conta com uma base cadastral imobiliária com cerca de 150.000 registros. O Setor de Cadastro teve origem na década de 60 com o levantamento da situação de fato das propriedades e detalhamento do tipo construtivo de acabamento interno e das fachadas das edificações. Tanto o arquivo gráfico quanto o alfanumérico são analógicos, ou seja em papel.

Só a partir de 1986, foi informatizado parte do arquivo alfanumérico e recentemente, em 1995 o arquivo gráfico tem sido migrado para o sistema digital.

Cabe lembrar, que as bases gráficas e alfanuméricas ainda se encontram desconectadas digitalmente.

#### **5.1. O Cadastro Técnico na SMAU - Secretaria de Atividades Urbanas**

A partir de 1994, iniciou-se o processo de reestruturação do Cadastro Imobiliário, fruto de uma Política Pública Setorial voltada para o desenvolvimento Institucional.

Inicialmente, foi transferido o Departamento de Cadastro Técnico da Secretaria da Fazenda para a Secretaria de Atividades Urbanas, com os seguintes objetivos:

- associar os cadastros setoriais em duplicidade já existentes nas duas Secretarias;
- reduzir custos operacionais para alimentação dos mesmos, uma vez que a Secretaria de Atividades Urbanas é responsável pelo licenciamento e fiscalização do uso e ocupação do solo urbano - A cidade “passa” por esta secretaria;
- atualizar periodicamente o Cadastro com maior agilidade. Isto tem sido possível com a interligação com os demais Departamentos da SMAU , que são responsáveis pela produção do maior volume de informações espacializadas, estabelecendo-se um sistema de retroalimentação;
- facilidade e incentivo para compartilhar informações;

- aumento da arrecadação de tributos, através do maior controle sobre as propriedades imobiliárias;
- flexibilidade para adaptação dos sistemas às novas demandas (além da principal que se refere à tributação): licenciamento de atividades urbanas, fiscalização das posturas municipais, planejamento do uso e ocupação do solo, monitoração das ações na área de saúde, histórico das edificações subsidiando o setor de patrimônio,etc).

## 5.2. Produtos

O Boletim de Cadastro Imobiliário existente hoje, não retrata satisfatoriamente a realidade urbana de uma cidade porte médio, bem como não contempla algumas informações importantes e comuns para múltiplos usuários.

Entende-se que deverá ser reformulado, contendo as seguintes informações:

- Dados sobre o terreno:
  - \* situação,
  - \* topografia,
  - \* declividade,
  - \* Superfície,
  - \* cercado, murado,
  - \* frente efetiva, profundidade,
  - \* projetos urbanísticos (já realizados- contribuição de melhoria e em estudos)
- Dados do imóvel:
  - \* localização,
  - \* referência cadastral,
  - \* contribuinte, endereço para correspondência, CPF e dados documentais do terreno,
  - \* Zonas de Uso do Solo, zonas censitárias e de planejamento a que está inserido o referido lote,
  - \* histórico (desmembramentos, fusões e proprietários).
- Dados da Edificação:
  - \* tipologia,
  - \* licenciamentos de obras, habite-se e licenciamento de atividades concedidos ao imóvel,
  - \* datas e número de processos para consultas a que se refere o imóvel,
  - \* área em construção (identificando-se o tipo de imóvel e a data da vistoria para facilitar o monitoramento),
    - \* todos os elementos construtivos externos a edificação, que permitam identificar o Padrão Construtivo do imóvel ,
    - \*estado de conservação, tombamentos para o patrimônio histórico,
    - \*desapropriações,
    - \* áreas comuns de uso coletivo da edificação,
    - \* destinação do imóvel.

## 5.3. Banco de dados gráficos

A revolução tecnológica trouxe para as áreas de levantamento e mapeamento grandes aprimoramentos nos métodos de coleta, processamento, armazenamento e distribuição de informação do terreno, surgindo os chamados Sistemas de Informações geográficas.

Nos sistemas de informação a tendência é a total informatização. Estes sistemas geralmente são os que melhor se adaptam às atividades das concessionárias de serviços públicos que tem por base a propriedade.

Somando esforços, a Prefeitura de Juiz de Fora firmou convênio de Cooperação Técnica com a concessionária de telecomunicações de Minas Gerais - Telemig, onde foram atualizadas e digitalizadas, em meio magnético, as bases cartográficas existentes no Município.

## **6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

A utilização do Cadastro para fins de tributação, planejamento e gerenciamento precisa se tornar uma realidade, uma vez que os governos Federais, estaduais e municipais têm de responder rapidamente, e de modo seguro, às pressões sócio-econômicas.

Um sistema de Informações Cadastrais multifinalitário, na medida em que permite “coletar, recuperar, transformar e visualizar dados espaciais a partir do mundo real para um conjunto particular de propósitos”, é muito importante no estabelecimento de Programas de Gestão e Gerência nos Municípios, principalmente nas áreas urbanas, tendo em vista a racionalização da Administração Pública, permitindo a transparência das informações, o que democratiza o Serviço público e a Gestão coletiva

Por essas razões, cada município tem o dever de manter seu Cadastro Técnico atualizado para conhecer sua realidade. Só é possível a gestão democrática a partir do momento que as informações cadastrais forem socializadas.

## **7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ITCF - Instituto de Terras, Cartografia e Florestas - Seminário Nacional de Cadastro Técnico Rural e Urbano - SENCTRU, Anais, Curitiba, fevereiro/1992.
- VIEIRA, A.J.B.(1991). "Um Sistema Cadastral Moderno: poderá o Brasil possuí-lo?. Revista Brasileira de Cartografia, no. 44, outubro/1991, p. 101-104.
- HERNANDES,
- DALE, Peter and MACLAUGHLIN, John, 1988. Land Information Management. Oxford - Oxford University Press.