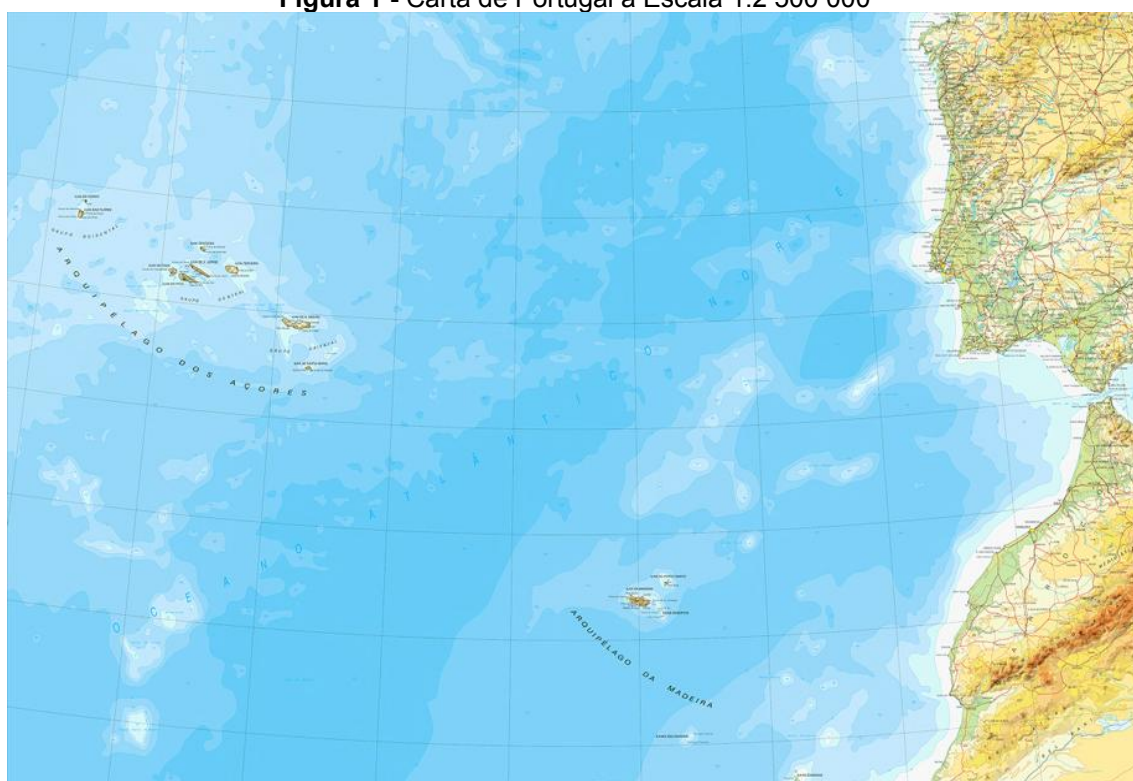


O Cadastro em Portugal

Rui Pedro Julião
Catarina Costa Roque
José Pedro Neto

Portugal é um pequeno país situado na frente atlântica do extremo sudoeste da Europa que se caracteriza por ter uma longa e reconhecida tradição marítima, justificada pelo seu enquadramento geográfico que está bem patente na figura que se apresenta.

Figura 1 - Carta de Portugal à Escala 1:2 500 000



Fonte: Instituto Geográfico Português

Com efeito, a área total de terra é de cerca de 92.000 Km², aos quais se somam 1.714.800 Km², considerando a porção de oceano sob sua jurisdição definida pela Zona Económica Exclusiva.

A sua população residente é de, aproximadamente, 10.000.000 habitantes, apresentando uma estrutura etária que denuncia algum envelhecimento, fenómeno típico dos países europeus. A maioria dos habitantes de Portugal continental reside na faixa litoral oeste, entre Setúbal e Viana do Castelo, onde se incluem as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Não havendo autonomias regionais, excepto no que se refere aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, a estrutura administrativa principal do país é constituída por 308 municípios e 4.260 freguesias que correspondem aos níveis locais de administração pública. Ao nível regional há vários serviços públicos que possuem delegações, mas as suas áreas de intervenção são muitas vezes distintas, resultando em disfunções de organização e articulação funcional que penalizam os cidadãos. Todavia, está em curso um processo de reorganização da administração pública, no qual se incluem a abertura de postos de âmbito

municipal, no sentido de otimizar a presença física no território, e a criação de serviços *online* devidamente integrados e facilmente acessíveis através do “Portal do Cidadão” (<http://www.portaldocidadao.pt/>).

O conhecimento generalizado do espaço e em particular dos limites e da titularidade da propriedade é reconhecidamente imprescindível para todas as actividades de planeamento, gestão ou decisão sobre a ocupação e uso do território, para a regulação da repartição e tributação das mais-valias fundiárias e para a gestão, controlo e desenvolvimento dos recursos naturais e obras públicas. Também a localização, e existindo cadastro o seu processo fica substancialmente facilitado, é um referencial comum aos serviços da administração pública, às empresas e ao cidadão.

Assim, a existência de Cadastro, servindo de suporte transversal a múltiplos tipos de dados e estruturas de informação, contribui decisivamente para um aumento da eficiência dos serviços públicos, tratando-se de um vector-chave para a simplificação e modernização administrativa, viabilizando a desburocratização de processos e procedimentos e incrementando a transparência nos processos públicos de decisão.

A primeira alusão a cadastro de propriedade imobiliária na Lei portuguesa data de 21 de Julho de 1801, através de um Alvará Régio. O objectivo era o de controlar as fugas ao imposto de Siza, através da execução de um cadastro geométrico da propriedade (rústica e urbana), com a obrigatoriedade do registo da titularidade da propriedade. Apesar desta intenção, os primeiros passos concretos para a execução cadastral surgiram só a partir de 1926, tendo sido tomadas varias iniciativas legais no sentido de possibilitar a execução de operações cadastrais, de que é exemplo o Decreto nº11859, de 7 de Julho de 1926, onde o governo preconizava a execução do cadastro geométrico da propriedade rústica.

Em Novembro desse mesmo ano, através do Decreto nº12764, foi criado o Instituto Geográfico e Cadastral (IGC), por necessidade de remodelar os serviços geodésicos, topográficos e cadastrais. Nessa altura o IGC foi inserido no Ministério do Comércio e Comunicações que disponibilizou uma avultada verba para que as operações cadastrais fossem iniciadas de imediato.

A execução cadastral iniciou-se então pelas áreas rústicas do sul do país, onde existiam áreas de grande e média propriedade. Houve igualmente a necessidade de executar o cadastro de algumas áreas específicas, como por exemplo a zona da bacia do Rio Douro por motivos ligados ao Instituto do Vinho do Porto.

Em 1942, através do Decreto nº31975, de 20 de Abril de 1942, foi autorizada a utilização de elementos do cadastro geométrico da propriedade rústica para liquidação da contribuição predial e impostos sobre sucessões e siza. Neste mesmo ano, a pedido da DGCI para organização das matrizes prediais, constatou-se que os elementos cadastrais recolhidos ao longo dos treze anos só podiam ser aproveitados para o fim pretendido se fossem alvo de trabalhos de revisão e actualização.

Até final da década de 60, já tinha sido praticamente levantada toda a zona sul do território continental, estando concluído o cadastro de quase todos os concelhos a sul do rio Tejo.

Em 1980 a lei orgânica do IGC foi revista, pelo Decreto-Lei nº513/80, de 28 de Outubro e, nesse âmbito, é criado com o objectivo de ter um cadastro de inventário e fiscal, diferenciado do anterior pela utilização de técnicas e procedimentos mais rápidos, como sejam a utilização de ortofotomapas como base de apoio cartográfico.

Em 1994, no Decreto-Lei nº 74/94, de 5 de Março, era criado o Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC) e extinto o IGC. Em 1995, através do Decreto-Lei nº 172/95, de 18 de Julho, é publicado em Diário da República o “Regulamento do Cadastro Predial” que vem alterar substancialmente os anteriores princípios em dois aspectos essenciais. O cadastro assume uma natureza jurídica e multifuncional, deixando de ser apenas um instrumento fiscal, e passa a registar toda a realidade predial do território e não apenas a propriedade rural.

Em 2002 efectua-se nova mudança com a criação do Instituto Geográfico Português.

I. Situação actual do Cadastro em Portugal

Como se pode observar pelo relato anterior, o quadro administrativo de entidades com competências na área cadastral e directamente relacionadas é complexo e tem vindo a mudar, fruto das várias

reorganizações pelas quais tem passado a administração pública portuguesa, como aliás se pode observar anteriormente.

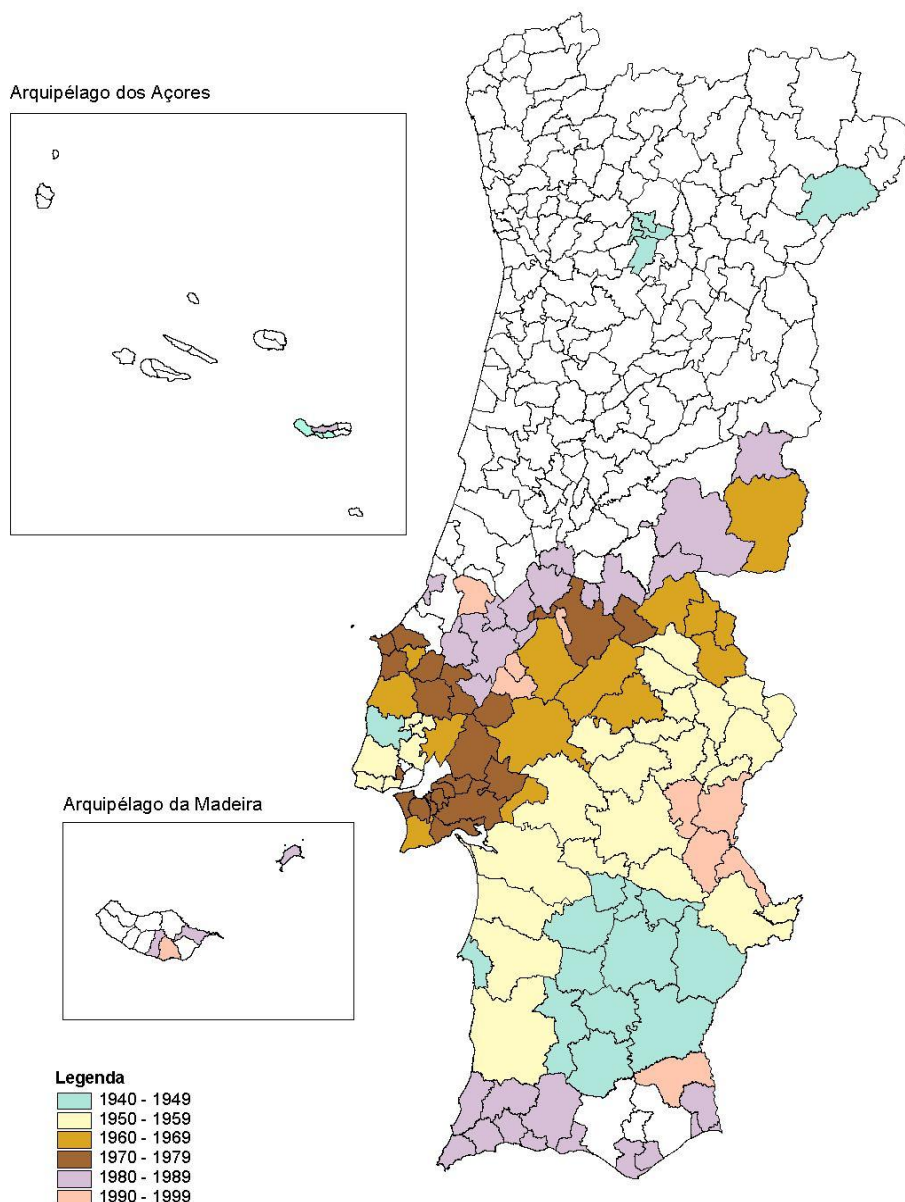
Actualmente vigoram em Portugal, potencialmente, cadastros suportados por três quadros legais:

- o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, regulado pelo Decreto-lei nº 11889/26, de 7 de Julho;
- o Cadastro Predial, regulado pelo Decreto-Lei nº 172/95, de 18 de Julho;
- o Cadastro Predial, regulado pelo Decreto-Lei nº 224/07, de 31 de Maio.

Todavia, na prática, apenas foram concluídos e entraram em vigor levantamentos cadastrais efectuados ao abrigo do regulamento do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica.

O maior esforço de execução cadastral ocorreu entre as décadas 30 e 90 do Século XX (1926 a 1994), tendo sido efectuado Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR) em 134 Concelhos, 1067 Freguesias, correspondentes a cerca de 50 % da área total do País. Importa salientar, como a própria designação o faz prever, que apenas os prédios rústicos dos concelhos abrangidos foram cadastrados. Ou seja, não houve levantamentos nas áreas urbanas.

Figura 2 – Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (em vigor)

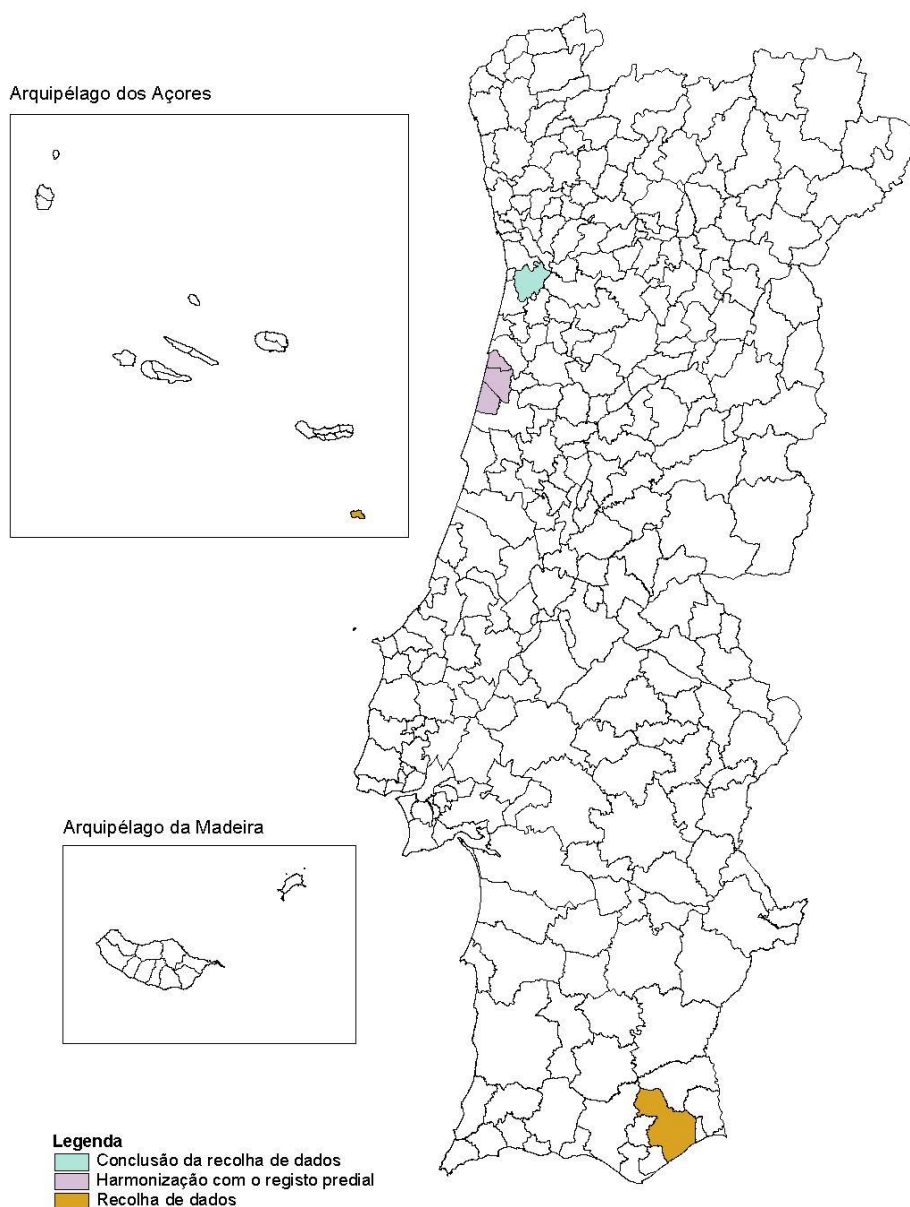


Fonte: Instituto Geográfico Português

Embora estivesse previsto na legislação de suporte ao CGPR que o esforço de actualização periódica seria competência do Estado, tal não se verificou. Assim, apenas se têm vindo a efectuar actualizações pontuais, a pedido do proprietário, ficando todas as despesas inerentes ao processo a seu cargo.

A maioria da informação gráfica existente já está em suporte raster, não acontecendo o mesmo com a correspondente informação descritiva dos prédios que ainda se encontra em suporte analógico, constituindo um universo de 2 milhões de fichas de prédio.

Figura 3 – Cadastro Predial (em execução)



O Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de Julho, vem alterar substancialmente os conceitos relativos ao cadastro, criando o Cadastro Predial. As alterações mais significativas dizem respeito à obrigatoriedade de cobertura integral do território e à criação de um identificador único para os prédios, Número de Identificação do Prédio, garantindo o carácter multifuncional do cadastro.

A partir dessa data iniciaram-se os trabalhos de execução do cadastro predial, os quais abrangem cinco concelhos (cerca de 1,5 % do território).

A legislação do Cadastro Predial prevê que o anterior CGPR deveria sofrer uma operação de renovação

cadastral com o objectivo de cadastrar os prédios urbanos para além da actualização da informação existente.

Com o intuito de se constituir uma base para a actualização/conversão do cadastro existente e com o objectivo de se implementar um Sistema de Gestão Cadastral, tem sido realizado um esforço, em parceria com Municípios e Associações de Municípios, de conversão para formato digital dos elementos cadastrais existentes.

A anterior descrição, com referência a cerca de 50% de área coberta, não traduz de forma fidedigna a realidade nacional. Com efeito, a área coberta, maioritariamente na região sul do continente corresponde a regiões onde o fraccionamento da propriedade não é muito significativo. Assim, em termos do número de prédios, o trabalho realizado (aproximadamente 2 milhões de prédios rústicos) apenas corresponde a cerca de 12% do universo.

Estima-se que existam ainda por cadastrar 16 milhões de prédios, dos quais 6 milhões urbanos e 10 milhões rústicos.

II. Projecto SiNErGIC

O conhecimento da realidade física do território é um factor imprescindível ao planeamento, desenvolvimento e controlo dos recursos, permitindo a aplicação de políticas conscientes, justas e conducentes ao desenvolvimento sustentável das sociedades.

O cadastro predial, enquanto conjunto de dados exaustivo, metódico e actualizado caracterizador e identificador das propriedades de um determinado local, constitui uma ferramenta indispensável à gestão territorial das actividades, dos mercados e das políticas de ordenamento ambiental, agrícola, florestal e fiscal.

A georreferenciação da estrutura predial constitui-se como o referencial comum a vários serviços da Administração Pública e a sua existência e utilização viabiliza ganhos de eficiência e de transparência nos processos de decisão relativos ao território.

Apesar da criação em 1995 de novos mecanismos legais, não foi possível iniciar-se uma aquisição massiva de dados cadastrais. De seguida apresentam-se algumas das razões que concorrem para a inexistência de cadastro predial em Portugal:

- distintas definições de prédio contempladas nas várias peças legais existentes;
- regulamentação deficitária;
- entraves decorrentes do sistema jurídico de protecção de dados;
- prazos de execução irrealistas e inadequados;
- indefinição de processos conservação/actualização no que respeita às atribuições e competências dos principais *stakeholders*;
- ausência de mecanismos de conservação/actualização orientados para a comunicação integrada e transversal entre os principais *stakeholders*;
- modelo desajustado da tecnologia existente.

Ciente desta situação, o Programa do XVII Governo Constitucional determina como umas das medidas prioritárias a viabilização de um sistema de informação predial única que integre, de forma sistemática e sistémica, a realidade física da estrutura predial com o registo predial e as inscrições matriciais. Nesse sentido, visando a criação da Informação Predial Única, a aquisição de informação cadastral e a simplificação e desburocratização dos actuais processos de aquisição e actualização do cadastro, o Governo aprovou, através da Resolução de Conselhos de Ministros N.º 45/2006 de 4 de Maio, a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SiNErGIC).

O SiNErGIC é um projecto de âmbito nacional no qual os principais stakeholders (Direcção-Geral dos Impostos, Instituto dos Registos e do Notariado e Instituto Geográfico Português) partilham entre si a responsabilidade pelo conteúdo da informação e respectivas actualizações.

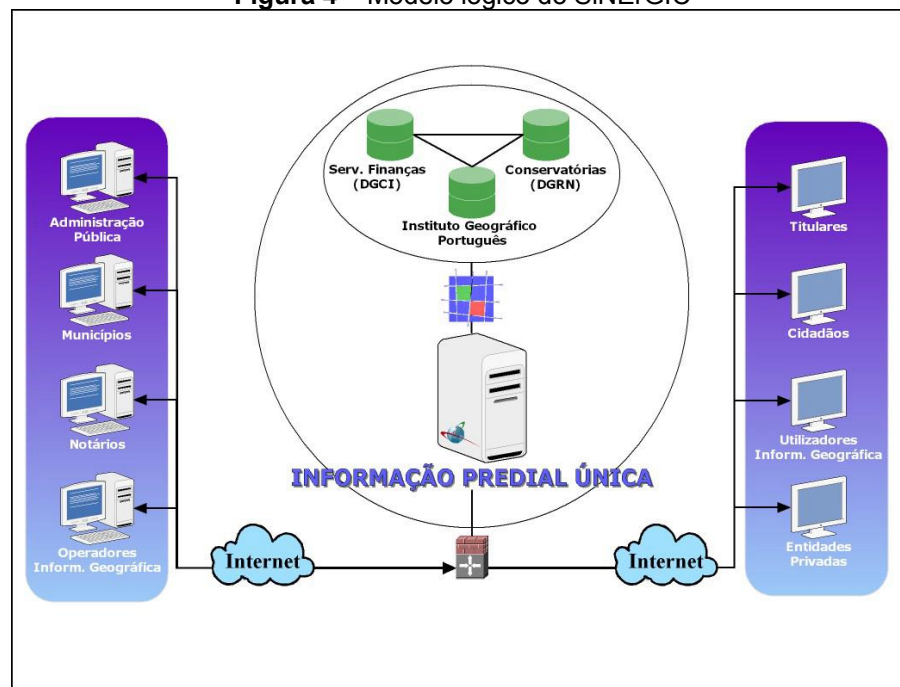
São pressupostos deste projecto:

- assegurar a identificação unívoca dos prédios;
- unificar os conteúdos cadastrais existentes e a produzir;
- gerir de forma uniforme e informática os conteúdos cadastrais;
- garantir a compatibilidade entre os sistemas informáticos utilizados pelas várias entidades envolvidas no projecto;
- assegurar que a descrição do registo predial é acompanhada por um suporte gráfico;
- a utilização generalizada do sistema pela Administração Pública;
- assegurar o acesso à informação pelo cidadão e pelas empresas.

O carácter multifuncional do cadastro predial significa que, para além do registo sobre a localização e geometria dos prédios, a informação cadastral será utilizada enquanto suporte transversal – *core information* – a diversos tipos de dados e estruturas de informação. Com efeito, este projecto, coordenado pelo Instituto Geográfico Português, é claramente um projecto de natureza transversal e estruturante para a modernização administrativa do país.

O SiNErGIC deverá ser entendido como a plataforma operacional que assegura a Identificação Predial Única. Trata-se de uma solução encontrada pelos vários agentes no negócio jurídico da propriedade que permite unificar num registo geográfico e unívoco a caracterização registral e fiscal de um prédio.

Figura 4 – Modelo lógico do SiNErGIC



Fonte: Instituto Geográfico Português

A lógica de funcionamento recorre à interoperabilidade entre os principais agentes envolvidos na sua criação, manutenção e utilização. Através de webservices será efectuada a sincronização e partilha de dados entre os diferentes sistemas de informação, sobretudo dos agentes mais directamente ligados à transformação da realidade predial e considerados como parceiros estratégicos: IGP, finanças, Justiça e Câmaras Municipais.

As vantagens da existência de um sistema integrado de gestão e exploração de informação cadastral vão muito para além do benefício transversal, como instrumento de apoio ao planeamento do território, que permite que os diferentes organismos usem a mesma base de informação, evitando assim redundâncias na sua actividade, sistemas de informação, projectos e financiamentos.

Com efeito, os beneficiários da existência de cadastro predial podem ser enquadrados nos seguintes domínios de incidência:

- Justiça;
- Sector agro-florestal;
- Administração fiscal;
- Infraestruturas e redes de utilities;
- Ordenamento do território;
- Cidadãos e empresas.

O quadro que se segue identifica para cada um deles os principais benefícios que podem ser obtidos pela existência e utilização do SiNErGIC.

Quadro 1 – Benefícios do SiNErGIC

Justiça	<ul style="list-style-type: none"> • reforço da segurança jurídica da posse e comércio imobiliário; • aumento de receitas • registo de prédios omissos nas conservatórias do registo predial • Actualização das inscrições e descrições dos prédios já registados
Sector Agro-florestal	<ul style="list-style-type: none"> • aumento de produtividade • maior rigor e rapidez no processo de atribuição de licenças para plantações • melhor gestão de aproveitamento de hidro-agrícolas e dos projectos de rega • viabilização do emparcelamento agrícola • melhor gestão da Reserva Agrícola Nacional • oportunidade de reforma da gestão das florestas, aumentando a competitividade deste sector • abolição de redundâncias de sistemas e financiamento nomeadamente no MADRP
Administração Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • actualização das matrizes urbanas e rústicas • processo de execução de penhoras e restantes liquidações • eficiência dos serviços ao nível da automatização de tarefas e simplificação de processos • redução dos custos de cumprimento dos contribuintes • equidade dos impostos sobre o património
Infra-estruturas e Redes técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • qualidade/fiabilidade de obras públicas e redes de rega • custos com expropriações e indemnizações • Custos de funcionamento / prestações de serviços • redução do tempo de projecto com eventuais implicações no custo • redução do tempo dispendido na revisão do projecto
Ordenamento do Território	<ul style="list-style-type: none"> • Redução dos tempos dos processos de licenciamento e redução dos conflitos • promoção do investimento e desenvolvimento económico – licenciamentos industriais e comerciais
Cidadãos e Empresas	<ul style="list-style-type: none"> • maior segurança jurídica da posse e transacção imobiliária • diminuição a médio prazo da conflitualidade associada à propriedade • rapidez no acesso à informação • diminuição substancial do número de deslocações às instituições • redução de custos financeiros em que incorrem para cumprir a legislação

Fonte: Instituto Geográfico Português

Para estruturar a implementação do SiNErGIC foram definidos 3 vectores de actuação, interdependentes mas assumidos como operações distintas:

- Definição e aprovação da legislação de suporte à execução, exploração, acesso e conservação da informação cadastral
- Análise, desenho funcional e implementação do Sistema de Informação do SiNErGIC
- Aquisição de conteúdos cadastrais

Para o efeito foram criados três grupos de trabalho com o intuito de, em sintonia com os principais *stakeholders* do projecto, obter consensos que viabilizassem a realização dos três vectores.

No âmbito do quadro de actuação do primeiro vector já se obtiveram resultados práticos, através da publicação do Decreto-Lei nº224/07, a 31 de Maio de 2007. Este regime legal experimental visa enquadrar legalmente as operações de execução de cadastro predial, tendo como princípios gerais: coordenação, complementaridade, subsidiariedade, participação e publicidade.

A aquisição de informação cadastral é uma tarefa muito morosa, complexa e onerosa o que obrigou à criação de um plano plurianual de recolha de dados cadastrais. Este plano prevê que todo o território nacional seja coberto num período de 15 anos.

Atendendo às necessidades de ordenamento florestal, será dada prioridade à execução de cadastro predial em 238 freguesias, definidas como prioritárias pela Direcção-Geral de Recursos Florestais, as quais estarão cobertas no final do terceiro ano de execução.

Também, em função das necessidades específicas da gestão e protecção da zona litoral, foram elegidas as freguesias costeiras de Portugal Continental para um nível de prioridade de execução elevado, prevendo-se a sua cobertura total num período de 4 anos.

Em 11 anos todas as freguesias onde não vigore o cadastro geométrico da propriedade rústica estarão em regime de cadastro predial. Posteriormente, nos últimos 4 anos do plano, as freguesias com cadastro geométrico da propriedade rústica serão objecto de um processo de renovação do mesmo, efectuando-se a sua passagem para o cadastro predial.

Estima-se que durante este período de aquisição de dados cadastrais cheguem a estar directamente envolvidas na operação cerca de 3000 técnicos simultaneamente.

Atendendo à dimensão do projecto SiNErGIC, à sua complexidade e às verbas envolvidas, foi entendimento que o mesmo não deveria ser generalizado sem antes ser devidamente testado, razão que levou à criação de projectos-piloto.

O primeiro projecto-piloto está a ser desenvolvido na freguesia de Albergaria dos Doze, no concelho de Pombal. A escolha desta freguesia deve-se ao facto de reunir as condições necessárias para uma primeira avaliação dos conceitos criados no âmbito do novo quadro legal e aplicação de novas metodologias de aquisição de conteúdos cadastrais, nomeadamente:

- - área onde não vigora o regime de cadastro geométrico da propriedade rústica;
- - conservatórias do registo predial informatizadas;
- - estrutura fundiária fragmentada;
- - área inferior a 2 500 ha;
- - local afectado por grandes incêndios florestais.

A operação de execução foi terminada no final de 2007, tendo os dados recolhidos sido alvo de consulta pública já no início de 2008. A próxima fase deste projecto é a entrada em regime de cadastro predial da informação cadastral, que servirá para testar os processos de conservação planeadas e a articulação de todos os agentes que intervêm na estrutura predial.

Da experiência com este projecto-piloto, constatou-se a necessidade de testar os pressupostos legais e técnicos do SiNErGIC numa área com características distintas daquela escolhida anteriormente. Assim, optou-se por realizar uma operação de cadastro predial nas freguesias de Alcântara e Prazeres, atendendo a que é uma zona predominantemente urbana com todas as especificidades associadas a este facto.

Este projecto encontra-se em fase de preparação, estando a ser planeadas diferentes metodologias de aquisição de dados, como também de contacto directo com os titulares envolvidos, para avaliar eventuais alterações aos procedimentos anteriormente definidos.

III. Considerações finais

Hoje vive-se um momento de transição em Portugal. Foram recentemente aprovados pelo Governo dois diplomas legais de suporte à criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação

Cadastral (SiNErGIC): Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2006, de 4 de Maio e o Decreto-Lei nº 224/2007, de 31 de Maio.

Há uma mudança de filosofia quanto à forma de perspectivar a recolha, conservação e utilização dos elementos cadastrais. O SiNErGIC configura-se assim como um sistema partilhado e interoperável de informação territorial, que assegura a identificação dos prédios à custa de um número único de identificação comum a toda a Administração Pública sendo esta resultado da integração compatível dos conteúdos dos diversos sistemas utilizados pelas entidades competentes na área do comércio jurídico da propriedade.

O SiNErGIC será o repositório e gestor da informação cadastral, enquanto conjunto de dados exaustivo, metódico e actualizado, caracterizador e identificador das propriedades existentes no território nacional. Assim, irá gradualmente colocar-se termo à coexistência (teórica) de dois modelos de cadastro que hoje se encontram previstos na lei portuguesa: o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica e o Cadastro Predial.

Será um longo percurso até à sua plena implementação, designadamente, no que se refere à existência de conteúdos cadastrais, mas é sem dúvida o caminho a seguir no sentido de consolidar a estratégia modernizadora e de desenvolvimento do país.