

O Cadastro Técnico do Município de São Leopoldo-RS Problemas e Soluções

Arq. Angela Maria Muller ¹
Prof. Dr. Diego Alfonso Erba ²

Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos
Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas - Fone: (0xx) 51 590-3333 r. 1770
Av. Unisinos n. 950 - Bairro Cristo Rei
93022-000 São Leopoldo RS

¹ ✉ angel-m@sl.conex.net

² ✉ diego@euler.unisinos.br

Conteúdo	<p>1 Introdução</p> <p>2 Revisão de Literatura</p> <p>3 Caracterização da Área de Estudo</p> <p>4 Administração Municipal</p> <p>5 Situação do Cadastro do Município</p> <p>6 Propostas para Reverter o Quadro Atual</p> <p>7 Considerações Finais</p> <p>8 Referências Bibliográficas</p>
-----------------	--

Resumo : o Município de São Leopoldo situa-se na região metropolitana de Porto Alegre. Os problemas de falta de informação territorial e de ocupações irregulares são evidentes e decorrentes, entre outros fatores, da desorganização e desatualização do cadastro técnico. O presente trabalho descreve o estado atual da cartografia e dos dados alfanuméricos do município e propõe soluções técnicas para contornar os problemas atuais.

Palavras chave : Cadastro Municipal, Informação Territorial

Abstract : São Leopoldo is placed in the metropolitan area of Porto Alegre. The problems of lack of territorial information and irregular occupations are evidentes and decurrent, among others factors, of the disorganization of the territorial cadastre. The present work describes the current state of the cartography and the alphanumeric cadastral data and considers technical solutions to skirt the current problems.

Keywords : Municipal Cadastre, Territorial Information

1 Introdução

O acelerado processo de urbanização, está levando muitas cidades brasileiras a uma situação caótica. O crescimento desordenado se deve, principalmente, ao aumento da população (migrações campo-cidade), a especulação financeira da terra urbana, a falta de planejamento e a escassez de recursos públicos, o qual gera uma sobrecarga da infra-estrutura urbana, tornando-a ineficiente.

O uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações nas cidades, atingem mais de 50% das grandes cidades brasileiras. A maioria das áreas urbanas inexistem nos cadastros municipais"(Scherer, 1999,p.04). É a cidade ilegal, cuja população fica excluída dos processos econômicos da sociedade, espoliada de seus direitos e de sua dignidade.

Mas, se por um lado, existe uma população carente de emprego, saneamento, saúde, habitação, etc., que ocupa as áreas de terra de forma irregular e sem infra-estrutura, por outro lado, existe uma população economicamente ativa, que possui bens imóveis que não estão corretamente arrolados no Cadastro da Prefeitura. Ambas as situações refletem, conseqüentemente, num ponto sensível das prefeituras: o setor de arrecadação de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e de ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis).

É neste contexto que se encontra o Município de São Leopoldo, situado na região metropolitana de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul.

Pretende-se comentar no presente trabalho sobre a necessidade da organização e atualização do Cadastro Técnico, possibilitando seu uso eficiente como instrumento para o planejamento municipal. O objetivo é analisar a situação atual do Cadastro Técnico do Município e propor alternativas metodológicas que permitam reverter o quadro atual.

2 Revisão de Literatura

Segundo LOCH e SILVA (1994): "a atualização cadastral é imprescindível para a existência do Cadastro Técnico Multifinalitário devido à dinâmica do espaço geográfico. Esta atualização deve ser permanente e ser planejada juntamente com a implantação do Cadastro Técnico Multifinalitário".

O crescimento acelerado de uma cidade, ou região normalmente está relacionado com o progresso, e este traz consigo uma diversidade de problemas para o ambiente urbano, especialmente quando não há planejamento estratégico para prevenir ou minimizar

tais problemas. A afirmação dos autores de que o espaço geográfico é dinâmico, pode ser facilmente comprovada observando-se a cidade quando percorrida diariamente. São obras e loteamentos novos, demolições ou aumentos de obras existentes, ocupações irregulares em áreas verdes, etc. A cada dia, a malha urbana sofre alterações em diversos pontos. E o Cadastro Técnico necessita conhecer, acompanhar e registrar estas alterações sob pena de ficar desatualizado, e converter-se num instrumento de confiabilidade duvidosa no momento em que seu banco de dados for consultado para a realização de avaliações, transferências, compra e venda de imóveis, definição de valores para a cobrança de IPTU, ITBI e outros impostos que incidem sobre a terra, determinação de redes de água, luz, esgoto, telefone, etc.

"MELO (1985), afirma que o cadastro técnico multifinalitário constitui o instrumento mais ágil e completo para o planejamento, uma vez que o cadastro técnico compõe-se de vários cadastros setoriais, cada um contendo e abrangendo um determinado tema específico. Estes temas são interrelacionados entre si, formando uma corrente de informações acerca de determinada área, que contém pouco significado, se não for posicionado, ou seja, se não for correlacionado espacialmente com a superfície terrestre de um país ou região". (MELO apud FOLETO; LOCH, 1994).

Para que se possa constituir um cadastro técnico eficiente, é preciso num primeiro momento, que os levantamentos do meio físico estejam amarrados a um sistema de referência geográfica para garantir a localização precisa dos pontos. Neste sentido, a NBR 14166 trata da implantação de uma Rede de Referência Cadastral, que servirá de apoio às atividades cadastrais de âmbito municipal com os objetivos de *"fixar as condições exigíveis para a implantação e manutenção da Rede de Referência Cadastral Municipal destinada a apoiar a elaboração e a utilização de plantas cadastrais e municipais; amarrar, de um modo geral, todos os serviços de topografia, visando as incorporações às plantas cadastrais do município e referenciar todos os serviços topográficos de demarcação, de anteprojetos, de projetos de implantação e acompanhamento de obras de engenharia em geral, de urbanização, de levantamentos de obras como construídas e de cadastros imobiliários para registros públicos e multifinalitários."* (NBR 14166, 1998).

"HARDT (1987) afirma que atualmente a cartografia é fundamental para cada entidade que gerencia serviços e planeja ações no domínio espacial do território em que atua. Assim a existência de uma Base Cartográfica única é imprescindível para se inicializar um processo de sistematização das informações metropolitanas" (HARDT apud LOCH, 1994). Desta forma, a atualização da informação fica mais fácil e menos onerosa aos cofres públicos.

Segundo EBERL (1981) *"existem dois instrumentos de solução que constituem a base para qualquer ação que se pretenda empreender: o financiamento e a informação. O planejamento, a criação de novos serviços, a modificação dos existentes, enfim, todos os projetos que aspirem resolver algum problema, supõe, como requisito indispensável, a existência de recursos econômicos suficientes e a disponibilidade de informação confiável que permita estabelecer metas realistas, planificar ações oportunas e prever resultados. Tais são, precisamente, os produtos que fornece o cadastro. Por um lado, constitui uma importante fonte de financiamento do desenvolvimento, ao assentar as bases para a arrecadação do imposto predial. Por outro lado, as operações cadastrais permitem integrar um banco de informação multifinalitário, com aplicações práticas que superam os propósitos estritamente fiscais."*

Estas afirmações deixam clara a importância e a urgência da adoção, por parte de instituições públicas e privadas, de metodologias que reúnem os diferentes dados gráficos e alfanuméricos sobre uma base comum e proporcionar a integração de informações.

O cadastro ágil, preciso e moderno proporciona a garantia necessária para que a atividade fiscal (tributária) seja exercida de forma justa, além de tornar-se um canal de comunicação entre o governo e a população. A administração governamental garante os recursos para novos investimentos, que reverterão em benefícios para o contribuinte e a sociedade em geral.

3 Caracterização da Área de Estudo

O Município de São Leopoldo situa-se na região metropolitana de Porto Alegre conhecida como Vale do Sinos. Historicamente conhecido como "Berço da Colonização Alemã", o Município é atravessado pela rodovia BR 116, principal via de escoamento da produção regional, e pelo Rio do Sinos. Nele, situa-se a sede de uma das maiores instituições de ensino superior do país, a Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS).

A área superficial total é de aproximadamente 104 Km², sendo que 81,9 Km² correspondem à área urbana. O número de habitantes gira em torno de 180.000 hab. A cidade está inserida numa região que é reconhecidamente um pólo gerador de desenvolvimento e, por isso, é um atrativo para migrantes que vêm das mais diferentes regiões do Estado, sendo que a principal base de desenvolvimento da região é caracterizada pela presença da indústria coureiro-calçadista.

Estes são alguns dos fatores que contribuíram para que a cidade crescesse rapidamente e sem controle. Aos poucos, aumentaram o número de ocupações ilegais de terra; algumas áreas foram loteadas de forma irregular ou clandestina, e as edificações não inscritas distribuíram-se comprometendo a infra-estrutura urbana.

4 Administração Municipal

Com o objetivo de avaliar a situação atual, realizou-se uma pesquisa junto aos diferentes órgãos da administração municipal, especificamente no que se refere à equipamentos e corpo técnico de três secretarias, que estão diretamente envolvidas no funcionamento do cadastro técnico: Secretaria Municipal de Finanças (SEMFI), Secretaria Municipal de Informática (SEMIN) e Secretaria Municipal de Urbanismo (SEMURB), sendo que, nesta última, encontra-se inserido o Departamento de Cadastro Técnico.

Administrativamente, as secretarias funcionam de forma semelhante; a hierarquia constitui-se de um Secretário, titular da pasta, seguido pelos Diretores de Departamento, Chefes de Setor e por fim, os funcionários e estagiários. Os cargos de chefias, em geral, são ocupados por Cargos de Confiança (CC) ou funcionários de carreira com Função Gratificada (FG).

5 Situação do Cadastro do Município

Os registros gráficos do cadastro estão conformados por plantas em escalas 1/2000, 1/5000 e 1/10000, provenientes de restituições fotogramétricas que utilizaram o Sistema de Coordenadas Gauss-Krügger como referência. Este sistema de projeção não coincide com o sistema UTM (Universal Transverso de Mercator) sugerido pela NBR14166, Seção 4, para a estruturação da Rede de Referência Cadastral.

A adoção do sistema Gauss-Krügger seguiu as orientações da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano Regional

Com o passar do tempo, a Prefeitura Municipal passou a ter dificuldades em manter o Cadastro Técnico em dia, devido ao dinamismo ocupacional que provocou mudanças na malha urbana.

Uma tentativa de atualização foi realizada em 1997, mediante uma ação conjunta das Secretarias de Urbanismo e Finanças, com a única preocupação de levantar dados que permitissem atualizar os valores de IPTU. A operação consistiu numa revisão dos imóveis localizados no centro e nos bairros nobres, para conferir as informações que constavam nas fichas cadastrais e, a partir daí, ajustar os valores de IPTU dos mesmos. Porém, este processo de atualização foi interrompido, deixando as demais áreas da cidade desatualizadas. O número de unidades urbanas cadastradas é de cerca de 60.000, com uma defasagem, em termos de atualização cadastral, de 40% à 50%. Para que se tenha uma idéia, o incremento na arrecadação do IPTU, após a atualização cadastral parcial, atingiu os 25%, sendo que o imposto representa cerca de 5% da arrecadação total do município.

As áreas públicas, não se encontram cadastradas, o que significa que a Prefeitura não tem conhecimento exato de quantas e quais áreas pertencem ao município. Outro problema constatado, além da desatualização dos dados cadastrais, foi a falta de conexão entre os setores que os utilizam. O setor de Cadastro Técnico funciona como se fosse uma "ilha" dentro da Prefeitura.

Ao tempo que os dados alfanuméricos, apenas estão disponíveis para a Secretaria da Fazenda, via rede de computadores, a Secretaria de Urbanismo, da qual depende o Departamento de Cadastro Técnico, não tem o acesso facilitado, pois está descentralizada e não possui um espaço físico único que reúna seus setores.

Além disso, não existe o intercâmbio de dados e informações sobre os imóveis entre a Prefeitura e o Registro de Imóveis. Anos atrás, havia um "acordo de cavalheiros" entre as duas instituições, em que o Registro de Imóveis enviava mensalmente uma relação com as matrículas dos imóveis transacionados. Porém, no final dos anos 80, o acordo foi desfeito e a partir daí não houve mais comunicação entre as partes. Também, foram realizados contatos com a AES Sul (AES Sul Distribuidora de Energia) e a Secretaria Municipal de Água e Esgoto, no sentido de tentar ajustar os cadastros, pois cada entidade possui o seu próprio, mas não houve progresso.

Uma prática adotada recentemente, é a inclusão do CPF no cadastro do contribuinte, para garantir sua localização em caso de mudança de endereço. Na maioria das vezes, os contribuintes omissos são identificados quando requerem alvará de licença para instalação de comércio no setor de ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza). São proprietários de terrenos que executaram obras clandestinas e, por isso, pagam somente imposto territorial. Para liberar o Alvará, o setor de ISSQN, vincula o mesmo à apresentação do protocolo de encaminhamento da regularização da obra junto ao setor de Controle Urbanístico (SEMURB).

6 Propostas para Reverter o Quadro Atual

A partir dos fatos constatados, propõem-se algumas operações no sentido de iniciar uma reformulação do Cadastro Técnico para torná-lo eficiente e realmente possibilitar uma recuperação da arrecadação de IPTU, baseado em dados mais precisos e confiáveis.

- Atualizar os dados correspondentes ao cadastro físico, a partir de fotografias aéreas de pequeno formato, com o objetivo de identificar as mudanças ocorridas nas construções e benfeitorias;
- Após a identificação, proceder ao exercício de poder de polícia territorial do cadastro, mediante inspeções efetuadas por funcionários junto a pessoal contratado e devidamente treinado, para efetuar o levantamento topográfico de cada uma das parcelas nas quais tenham sido detectadas construções novas ou ampliações;
- A partir dos dados levantados, atualizar o banco de dados alfanuméricos do cadastro e aplicar a cobrança do IPTU ajustado à realidade;
- Paralelamente propiciar a aproximação da Prefeitura com as empresas de água, telefonia, energia elétrica para unificar os cadastros e dividir investimentos;
- Com o aumento de receita, iniciar o processo de atualização dos dados cartográficos, mediante levantamentos detalhados por métodos topográficos com apoio GPS. Isto permitirá gerar cartografia digital confiável e devidamente amarrada ao sistema cartográfico brasileiro, seguindo as orientações da NBR 14166;
- Com os dados alfanuméricos e cartográficos atualizados, proceder à implementação de um Sistema de Informação Geográfica, orientado ao planejamento municipal;
- Finalmente, providenciar o intercâmbio de dados com o Registro de Imóveis, para a troca formal de dados correspondentes às transferências de imóveis, e mudanças das suas características.

7 Considerações Finais

O corpo técnico das secretarias está suficientemente capacitado para o desempenho de suas funções, porém há necessidade de melhoramentos. Quanto aos equipamentos, a aquisição de novos instrumentos para a realização de levantamentos de campo, que compete ao setor de Topografia (SEMURB), é urgente. Em geral, há necessidade de aquisição de microcomputadores e softwares mais atualizados e específicos para a implantação de SIG e, concomitantemente, proporcionar o treinamento dos profissionais.

É muito importante que o processo de reestruturação do Cadastro Técnico se realize juntamente com uma mudança do conceito de gestão pública, através do desenvolvimento de um planejamento estratégico que integre toda a estrutura administrativa e técnica da Prefeitura e, conseqüentemente, com outros órgãos públicos responsáveis pelos diferentes serviços prestados à comunidade. A comunidade deve ser informada da importância das mudanças e dos benefícios decorrentes destas.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se cada vez mais importante para os municípios, a reorganização de sua

estrutura administrativa e técnica e a regulação do desperdício de verbas públicas. Para que possa identificar prioridades e destinar as verbas de forma coerente, é importante que o administrador público tenha ao seu alcance, informações completas e confiáveis sobre cidade e, neste sentido, o Cadastro Técnico é um instrumento poderoso à ser utilizado como base para o planejamento municipal neste processo.

8 Referências Bibliográficas

EBERL, Horst Karl Dobner (comp). *Catastro – Conceptos, Técnicas, Avances, Sistemas, Aplicaciones.*, p.38-54, Editorial Concepto, México 1981

FOLETO, Eliane Maria; LOCH, Carlos. *Fontes Poluidoras que Interferem nos Recursos Hídricos da Microbacia do Rio Cocal/SC.* In: 1º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, Anais p.45-50, Florianópolis 1994

LOCH, Ruth Emilia Nogueira. *Algumas Considerações sobre a Base Cartográfica.* In: 1º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, Anais p.63-69, 1994, Florianópolis 1994

SCHERER, Ana Regina. *Habitação de Interesse Social.* (pol). Curso de Especialização em Gestão Técnica Urbana. São Leopoldo 1999

SILVA, Simone da; LOCH, Carlos. *Potencialidades da Interpretação Visual e Digital de Imagens Orbitais na Atualização do Cadastro Técnico Rural Multifinalitário.* In: 1º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, Anais p.25-29, Florianópolis 1994