



ID 841: O CADASTRO PREDIAL MULTIFUNCIONAL EM PORTUGAL: PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO DO SEU ATUAL MODELO DE EXECUÇÃO

Regina PIMENTA¹; José-Paulo de ALMEIDA²; José António TENEDÓRIO³

¹Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (NOVA FCSH), Universidade Nova de Lisboa, regina.pimenta@sapo.pt

²FCTUC - Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, uc25666@uc.pt

³Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (NOVA FCSH), Universidade Nova de Lisboa; ja.tenedorio@fcs.unl.pt

RESUMO: O desenvolvimento sustentável dum território requer uma eficaz articulação das suas componentes sociais, ambientais e económicas. Os sistemas de suporte à gestão territorial, que possibilitam o registo, disponibilização, integração e gestão de dados sobre o território, são relevantes ferramentas para implementar as políticas públicas inspiradas no paradigma da sustentabilidade. Neste contexto, o *cadastro predial multifuncional* tem um papel estruturante constituindo as fundações para um sistema de gestão territorial. Contudo, na actualidade e no futuro, o *cadastro predial multifuncional* terá que ir mais além do simples registo da delimitação 2D dos prédios; terá que permitir também a gestão das diversas áreas de jurisdição de forma a garantir uma coordenação e abordagem consistente para o planeamento de políticas futuras, legislação, normas, modelos e disponibilização de informação conducentes a um desenvolvimento sustentável do território como um todo. Portugal está longe de atingir este patamar de progresso, pois continua a ser dos poucos países da Europa que não tem uma cobertura integral do território por cadastro geométrico. Passados quase dez anos desde a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SiNERGIC), é importante fazer uma reflexão sobre a sua relevância no desenvolvimento das políticas públicas nacionais. Assim, esta comunicação pretende contribuir com uma reflexão crítica sobre o que foi realizado até ao momento em Portugal, essencialmente ao nível das componentes jurídica e metodológica que suportam o *cadastro multifuncional*, numa tentativa de compreender porque não se alcançaram resultados satisfatórios. Por último, adiantam-se novas abordagens, recorrendo a tecnologias e normas internacionais mais recentes, no sentido de operacionalizar soluções mais expeditas e menos dispendiosas para as campanhas cadastrais.

PALAVRAS-CHAVE: Cadastro Predial Multifuncional; *LADM*; SiNERGIC; Sistema de Informação Cadastral Simplificado.

1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

Esta comunicação é inspirada no facto dos sucessivos governos identificarem a temática referente ao *cadastro* como pertinente e urgente, de se referir que existem competências técnicas e humanas para a sua execução, e de a nível mundial a metodologia já estar com um nível de maturidade bastante elevado. Apesar de todos estes fatores favoráveis, Portugal é dos poucos países da Europa que não tem uma cobertura cadastral integral.

Assim, destacam-se dois dos objetivos que se pretendem atingir:

- Identificar os principais benefícios do *cadastro predial*, analisar a situação do *cadastro* em Portugal, o que implicará efetuar uma revisão do estado da arte no Mundo e em Portugal, com uma descrição sumária das evoluções legislativas e das principais abordagens metodológicas aplicadas ao longo do tempo.
- Apresentar as principais dificuldades da execução do *cadastro*, identificando soluções metodológicas, suportada nas melhores práticas aplicadas em outros países, com as devidas adaptações ao caso português.

2. OS BENEFÍCIOS DO «CADASTRO PREDIAL MULTIFUNCIONAL»

O *cadastro predial multifuncional*, contribui para o desenvolvimento económico de um país. Ao longo de centenas de anos, tem sido aplicado e executado, de acordo com as necessidades e propósitos, que no início tinham um carácter fiscal, mas que, com as evoluções dinâmicas, entre as sociedades e o valor do solo, conduziram a que o *cadastro* fosse adquirindo novas funções e importância (figura 1).



Figura 229 Principais fases da relação Sociedade Ocidental/Solo (Pimenta R., 2017 adaptado de Ting e Williamson, 1999, citados por Bogaerts et. al., 2002

Os benefícios de um *sistema cadastral* tornam-se ilimitados, até porque os *sistemas cadastrais* encontram-se em constante evolução como consequência dos desenvolvimentos tecnológicos e sociais. Na figura 2, expõem-se alguns dos benefícios do *cadastro multifuncional*».



Desenvolvimento Económico e Social

- Redução dos litígios e processos relacionados com disputa de propriedade.
- Aumento do investimento privado estrangeiro.
- Redução dos custos associados aos procedimentos administrativos.
- Simplificação dos procedimentos jurídicos relativos aos direitos fundiários.
- Aumento de segurança na atribuição de crédito hipotecário.
- Proteção e acesso a seguros imobiliários contra riscos naturais ou de causas humanas.
- Maior justiça fiscal e a justa compensação em caso de expropriação.
- Aumento da transparência junto do cidadão.



Planeamento e Ordenamento do Território

- Agilização dos processos de licenciamento e fiscalização (RJUE), por via da simplificação administrativa.
- Gestão do território mais eficiente, através de planos territoriais elaborados tendo por base informação atual, agregadora e caracterizadora do território.
- Aumento do interesse no investimento, decorrente de um maior esclarecimento e conhecimento das possibilidades de negócio.
- Maior transparência e justiça nas situações de expropriação.
- Aumento do esclarecimento junto da população;
- Aplicação mais eficaz das políticas públicas dos vários setores.



Gestão florestal

- Identificação de proprietários e propriedades florestais, com uma promoção conjunta da prevenção de riscos (redução de áreas ardidas).
- Gestão integrada de grandes áreas de floresta e produção florestal.
- Melhor gestão da floresta e fiscalização mais facilitada.
- Maior rigor na atribuição de financiamentos.
- Agilização na sobreposição de instrumentos de gestão de parcelas e prédios, proporcionando benefícios na gestão florestal sustentável e melhoria das atividades florestais.



Planeamento e gestão infraestruturas

- Planeamento, expropriações, poupança de recursos associados a grandes projetos de infraestruturas.
- Rentabilização do investimento (infraestruturas centralizadas).
- Redução de custos na construção e gestão de infraestruturas, muitas vezes decorrentes do facto de não estarem corretamente identificadas as infraestruturas (ao nível do subsolo).

Figura 230 Benefícios do *cadastro multifuncional* (Pimenta R., 2017).

3. O CADASTRO NO CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

Os sistemas cadastrais constituem os alicerces para os vários setores da atividade e para uma eficaz gestão do território, conduzindo a que no geral, todos os países trabalhem para melhorar os seus sistemas cadastrais com vista a satisfazer as suas necessidades futuras.

Relativamente às metodologias aplicadas, não existe uma solução única, no campo do *cadastro* na Europa no momento atual. Diferem de país para país, como resultado da influência da cultura, da história e de outras razões sociais, na sua execução e aplicação. O conteúdo do *cadastro* nos países europeus está mais ou menos definido na legislação pertinente de cada país.

No contexto Europeu, Portugal continua a integrar a lista dos poucos países que ainda não tem cobertura cadastral geométrica – correspondendo atualmente apenas a 50% do território valor este que se mantém desde 1994, de acordo com os dados consultados no site da Direção Geral do Território (DGT, 2018),

O primeiro passo oficial para a execução do *cadastro*, em Portugal, surgiu em 1801 através de Alvará Régio. Na segunda década do século XX, é introduzido o conceito de *cadastro geométrico da propriedade rústica* (CGPR). Em 1995 é introduzido o conceito de *cadastro predial*, na sua nova designação oficial; e, mais recentemente, tendo em vista os seus fins e terminologia internacional, são realizadas referências a *cadastro multifuncional*.

Toda a legislação nacional reconhece e reafirma a importância do *cadastro* nos seus preâmbulos. No entanto, o certo é que, para além do que foi feito entre as décadas de trinta e sessenta do século passado, pouco mais se fez. Nos últimos 25 anos, somam-se várias iniciativas e tentativas de execução de protótipos sem, contudo, existirem dados oficiais publicados, com custos elevados para o país, sem que exista qualquer retorno. Iniciou-se nos anos 1990/2000 a execução do *cadastro* em três concelhos (que nunca chegou a ser formalmente concluída), iniciou-se também um processo de execução do *cadastro* em 2011 (que logo terminou) e, mais recentemente, em 2013 e 2014, iniciou-se um projeto piloto em sete concelhos, e mais recentemente em 2017, foi lançado o *cadastro simplificado*, conforme se ilustra na figura 3.

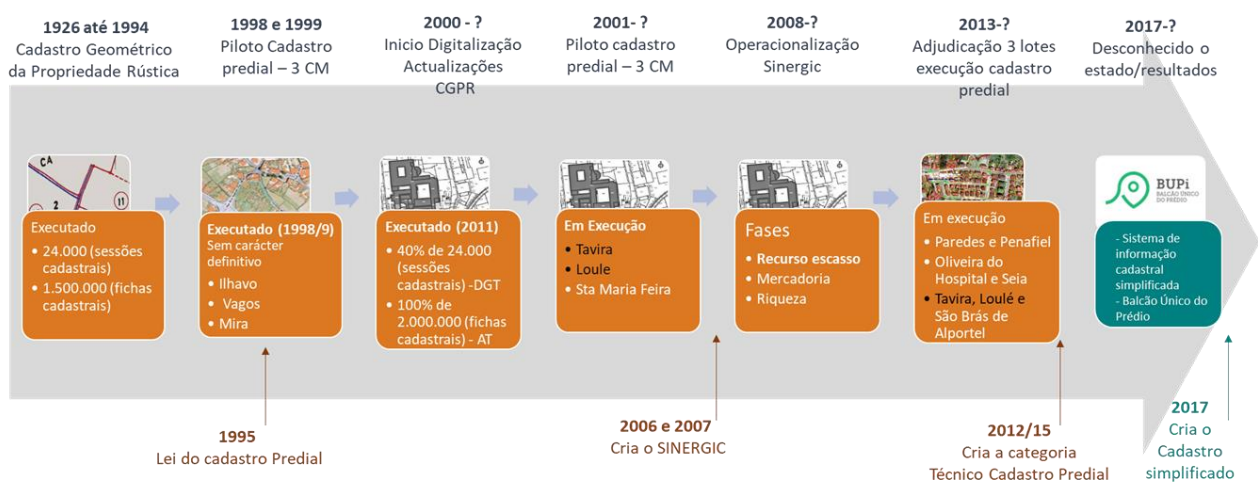


Figura 231 Execução do *cadastro* em Portugal desde 1926 até à atualidade (Pimenta R., 2017).

4. DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DO «CADASTRO» EM PORTUGAL

Atualmente, apenas cerca de 50% da área total do território nacional (praticamente toda na “metade sul” do Continente), foram identificados nas operações cadastrais realizadas entre 1926 e 1994, no âmbito do *cadastro geométrico da propriedade rústica* (CGPR). (DGT, 2018)

Um dos motivos que dificultam a realização do *cadastro* prende-se também com o facto de termos divisões de “propriedades” muito pequenas, ou seja, prédios rústicos com dimensões pequeníssimas principalmente na “metade norte” do país, o que dificulta a sua identificação e subsequente georreferenciação.

Também o facto de sermos um país com vagas cíclicas de migração, internas e externas, com uma concentração populacional excessiva no litoral e um acentuado despovoamento no interior, que se tem vindo a agravar ao longo do tempo, têm dificultado, e tantas vezes impedido, a identificação dos proprietários nestas zonas mais despovoadas ou mesmo abandonadas.

Apesar das características enunciadas e muito próprias do nosso país, sistematizam-se na figura 4, as principais problemáticas associadas à execução do *cadastro* em Portugal.

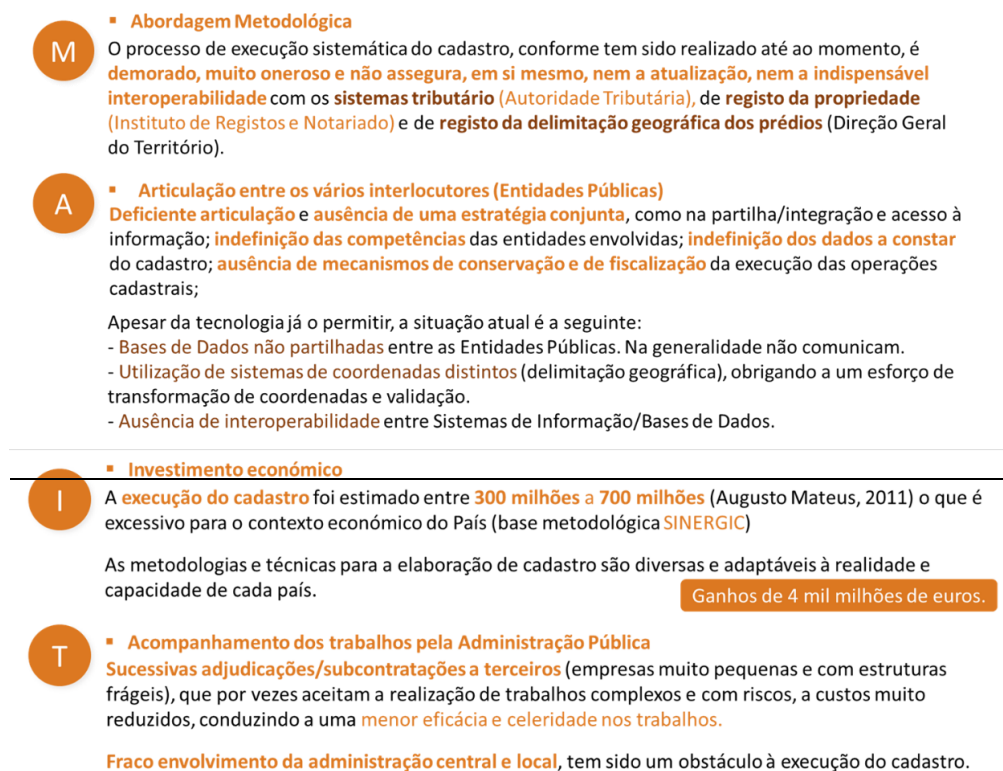




Figura 232 Dificuldades na execução do «Cadastro Multifuncional» em Portugal (Pimenta R., 2017)

A existência de uma infraestrutura de informação cadastral (que assegure a partilha, harmonização de dados e interoperabilidade) permitirá uma melhor articulação entre os diferentes serviços públicos, com repercussões muito positivas, não só na segurança e no comércio jurídico relacionados com imóveis, como nas diversas áreas de atuação, ambiente, economia, agricultura, entre outras, facilitando o acompanhamento e redefinição das suas estratégias e políticas.

5. UMA PROPOSTA GERAL DE REFORMA DO «CADASTRO» COM VISTA À SUA OPERACIONALIZAÇÃO FUTURA

Neste ponto é efetuada uma breve análise à abordagem metodológica em vigor e estipulada na execução dos projetos pilotos no âmbito do SiNErGIC. A nova proposta irá suportar o novo sistema, que designaremos de *sistema nacional de informação cadastral* (SNIC), conforme se ilustra na figura 5.

Atualidade: SINERGIC	Proposta : SNIC
<p>Aquisição Cartografia de Suporte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ortofotos • Toponímia  <p>(Fonte: Ortofotos DGT)</p>	<p>Aquisição Cartografia de Suporte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imagens satélite • Drones  <p>(Fonte: DigitalGlobe imagens satélite, WorldView3 e Pleiades com resolução 30-50 cm)</p>
<p>O QUE ALTERA: Maior rigor na cartografia de suporte (30 cm), de forma a permitir mais trabalho de gabinete. O trabalho de campo, só terá lugar nas situações estritamente necessárias. Os ortofotomapas e toponímia, poderão ser obtidos por fontes mais atuais e bastante difundidas (Imagens satélite e drones)</p>	
<p>Aquisição de Dados Cadastrais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gabinetes de Atendimento • Receção, validação e retificação de declaração de titularidade fornecidos pelo proprietário • Levantamento de campo (reconhecimento e completagem) 	<p>Aquisição de Dados Cadastrais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representação geográfica em gabinete (suportado em imagens satélite de alta resolução, 30-50 cm, com suporte a <i>drones</i> em algumas situações) • Introdução do número único prédio • Integração de sistemas/dados entre entidades envolvidas no cadastro predial (interoperabilidade BD).
<p>O QUE ALTERA: Investimento no trabalho de gabinete e articulado entre AP (entidades envolvidas na execução do cadastro predial), em detrimento do trabalho de campo. O modelo definido, deverá ser orientado a objetos</p>	



<p>Consulta Pública</p> <ul style="list-style-type: none">Gabinete de consulta PúblicaConsulta de caracterização provisórioAnálise e resolução de reclamações	<p>Análise e validação de dados (<u>nova etapa</u>)</p> <ul style="list-style-type: none">Processo automático para verificação de dados entre as entidades AP envolvidasNo caso de não detetadas incongruências - o proprietário será notificado para confirmação dos dados, com prazo para aceitação ou reclamação. Inclui a hipótese de se efetuar o levantamento de campo (reconhecimento e completagem) com a colocação de marcos (o que será opcional nesta fase)No caso de detetadas incongruências – o proprietário será notificado para comparecer (com os elementos necessários) no balcão único– cadastro predial. Poderão ser introduzidas penalizações para o não cumprimento. <p>NOTA: Introdução da obrigatoriedade de coerência de dados e delimitação física do prédio, para que possa existir transmissão de “imóvel”.</p>
<p>O QUE SE ALTERA: Trabalho articulado entre entidades públicas. Automatização dos processos de análise e verificação de dados. Auscultação presencial junto do proprietário, só quando estritamente necessária (e através do balcão único/cadastro predial). Introdução de mecanismos de penalização para as situações não regularizadas (por notificação conjunta – por exemplo: DGT, Finanças e Conservatórias).</p> <p>- Criação do balcão único cadastro predial/interoperabilidade entre sistemas/dados matriz predial, registo predial e delimitação geográfica prédio (através numero único prédio)</p> <p>- Criação tribunal arbitrário para a resolução de conflitos</p> <p>- Introdução da figura de técnico de cadastro predial</p>	

Figura 233 Abordagem metodológica atual versus abordagem metodológica proposta (Pimenta R., 2017)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma do *cadastro* é uma necessidade urgente. Hoje, Portugal é dos últimos países da União Europeia que não possui uma cobertura geométrica cadastral integral. Apesar dos vários investimentos em protótipos, produção legislativa, grupos de trabalho, debates, sessões de esclarecimento, produção de documentos técnicos, a realidade é que continua a não existir articulação entre as diversas entidades públicas, que assegurem os princípios básicos definidos e imperativos para o *cadastro* e para um *sistema cadastral* capaz de impulsionar e contribuir para o desenvolvimento do país.

As recentes tragédias, vivenciadas como consequência dos incêndios florestais que assolaram sobretudo o centro de Portugal no verão de 2017, e cujo resultado foram 108 vítimas mortais⁹³, obrigam a medidas concretas, rápidas e a esforços articulados. Este é o momento de mudança, onde se procuram soluções, onde se repensa a gestão da floresta, a prevenção dos incêndios, as

⁹³ De acordo com o jornal «Expresso» de 24.10.2017



atuações de combate mais céleres e eficazes. Sendo o *cadastro* uma base fundamental para a concretização desta mudança, é portanto, reforçada a esperança que a recente criação do Sistema de Informação Cadastral Simplificado, venha a cumprir com a sua finalidade, de *sistema de cadastro* que apoiará os proprietários na identificação dos seus prédios rurais e mistos.

Apesar de existir ainda um longo caminho a percorrer, relativamente à aplicabilidade da Lei n.º 78/2017 de 17 de agosto, que passa por definições técnicas e operacionais em diversas matérias, produções e publicação de decretos regulamentares vários, produção de relatório final, decorrente da sua aplicabilidade aos protótipos selecionados, é importante obter resultados e conclusões sobre as dificuldades existentes de forma a se indicarem caminhos alternativos, pois até ao momento e dos vários protótipos pagos e desenvolvidos no âmbito do *SiNErGIC*, não se conheceram resultados oficiais, mesmo conscientes, que possam ter existido problemas e que os resultados possam não corresponder às expectativas, teria sido útil a sua divulgação numa perspectiva até de mudança e de aperfeiçoamento.

Existe uma tendência de viragem de paradigma, de um *SiNErGIC*, definido numa base conceptual complexa, morosa e rigorosa, que demorou anos a ser contextualizado, para um novo modelo cadastral simplificado, direcionado nesta fase para a propriedade rústica e mista e muito assente na operacionalização; tanto que, por oposição ao anterior, parte para a implementação ainda com muitos aspetos a serem definidos e legislados. Talvez este possa constituir um passo fundamental para a concretização do *cadastro* e uma gestão eficiente do território, menos onerosa e com ganhos de eficácia pela eliminação de custos de contexto associados ao investimento que exige o modelo em vigor,

Quanto mais tempo passa, mais difícil será dispor de *cadastro* atualizado e maiores serão os custos da sua execução. É urgente e impõe-no: a nossa economia; as nossas finanças públicas; as nossas políticas sectoriais; a nossa justiça (com os numerosos litígios nos nossos tribunais que seriam evitados e a redução de custos e de tempo na decisão dos existentes); e, finalmente, mas não em último, impõe-no a segurança jurídica do cidadão.



7. BIBLIOGRAFIA

Bogaerts, Theo; Williamson, Ian p.; Fendel, Elfriede M. (2002). The role of land administration in the accession of Central European countries to the European Union. Land Use Policy. Oxford: Elsevier, pages 29–46. ISSN 0264-8377.19.

Direção Geral do Território (DGT) : <http://www.dgterritorio.pt/Cadastro/> (acedido a 20 de maio 2018)

Ting, L. and Williamson, I.P. (1999). Cadastral Trends: A Synthesis. The Australian Surveyor. Vol.4(1) pages 46-54.

Pimenta, R. (2017). Metodologias em Cadastro Predial Multifuncional. Artigo no âmbito da componente letiva do Curso de Doutoramento em Geografia e Planeamento Territorial. FCSH/UNL. Lisboa, Portugal.

Pimenta, R. (2017). Problemáticas na execução do Cadastro Multifuncional em Portugal. Artigo no âmbito da componente letiva do Curso de Doutoramento em Geografia e Planeamento Territorial. FCSH/UNL. Lisboa, Portugal.