

Cadastro Predial – Balanço e Perspetivas

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.4>

Rui Pedro Julião

Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas,
Universidade NOVA de Lisboa, Lisboa, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-5625-9965>
rpj@fcs.unl.pt

Resumo

Todos os intervenientes nos processos de gestão e decisão territorial, nos seus múltiplos aspetos (físicos e humanos), sentem, cada vez mais e maiores, dificuldades para conjugar a multiplicidade de perspetivas necessárias para uma abordagem territorial integrada e coerente. A evolução do cadastro predial em Portugal é analisada, apresentando-se um balanço da sua implementação. Reforça-se a perspetiva de que o cadastro é uma das peças basilares de uma boa gestão territorial e de que tal não se consegue efetuar sem uma perspetiva integrada das múltiplas facetas do território. Nenhum outro nível de intervenção do Estado está mais próximo do território do que as autarquias locais. Daí, numa lógica de subsidiariedade, estas necessitam de ter um papel mais ativo no domínio do cadastro.

Palavras-chave

cadastro, gestão territorial, Portugal, Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado

Cadastro Predial – Balanço e Perspetivas

Não há sociedade de futuro sem considerar o território. Por mais que se procure e se tenha alcançado a desmaterialização de algumas componentes

funcionais da sociedade, a sua dimensão territorial jamais se extinguirá. Com efeito, o território é muito mais do que a simples base espacial de suporte de qualquer sociedade (López Trigal et al., 2015), conferindo-lhe parte da sua identidade e proporcionando recursos e oportunidades, e, como tal, desde sempre foi importante para a humanidade (Reis, 2015).

Todos os intervenientes nos processos de gestão e decisão territorial, nos seus múltiplos aspetos (físicos e humanos), sentem, cada vez mais e maiores, dificuldades para conjugar a multiplicidade de perspetivas necessárias para uma abordagem territorial integrada e coerente. Essa conjugação é, no entanto, um passo imprescindível para a coordenação das diferentes ações, quer no sentido de se minimizarem os efeitos negativos de intervenções isoladas ou da falta de perceção dos potenciais impactos territoriais das decisões tomadas, quer no sentido de explorar e potenciar oportunidades de desenvolvimento territorial. Como salienta Ferrão (2011), há a necessidade de uma “nova conceção de Ordenamento do Território na promoção de uma maior integração das políticas sectoriais, tendo como referências visões partilhadas de base territorial” (p. 40).

Atuar no domínio da gestão territorial, implica necessariamente considerar e articular as múltiplas perspetivas e interesses que no território coincidem e nele se conjugam. Painho (2015) salienta que “o conhecimento espacial assume, desde há longa data, uma importância crítica no desenvolvimento das atividades humanas e no modo como o homem interage com o espaço” (Slide 3). No atual contexto, marcado por um acelerado consumo de recursos, com a consequente necessidade de se preservarem e valorizarem os mesmos, torna-se ainda mais determinante considerarem-se estas perspetivas e interesses de uma forma integrada. Ou seja, importa reforçar o conceito e a prática de uma gestão territorial sistémica e integrada, onde a informação é base do conhecimento de situação, suporte do planeamento e programação, bem como fundamento das decisões que em cada momento devem ser tomadas (Amorim et al., 2018).

Nesse sentido, comprova-se a relevância do cadastro predial, enquanto elemento de conhecimento sobre a estrutura da propriedade e de suporte à integração de dados.

Em Portugal, a situação da informação relativa ao cadastro predial é uma das mais gravosas no plano da ausência de conteúdos (conjuntos de dados geográficos) e de instrumentos (sistema de informação) para a sua gestão e exploração. Com efeito, há uma efetiva carência de dados cadastrais e também não existe uma plataforma implementada para a sua manutenção, tal

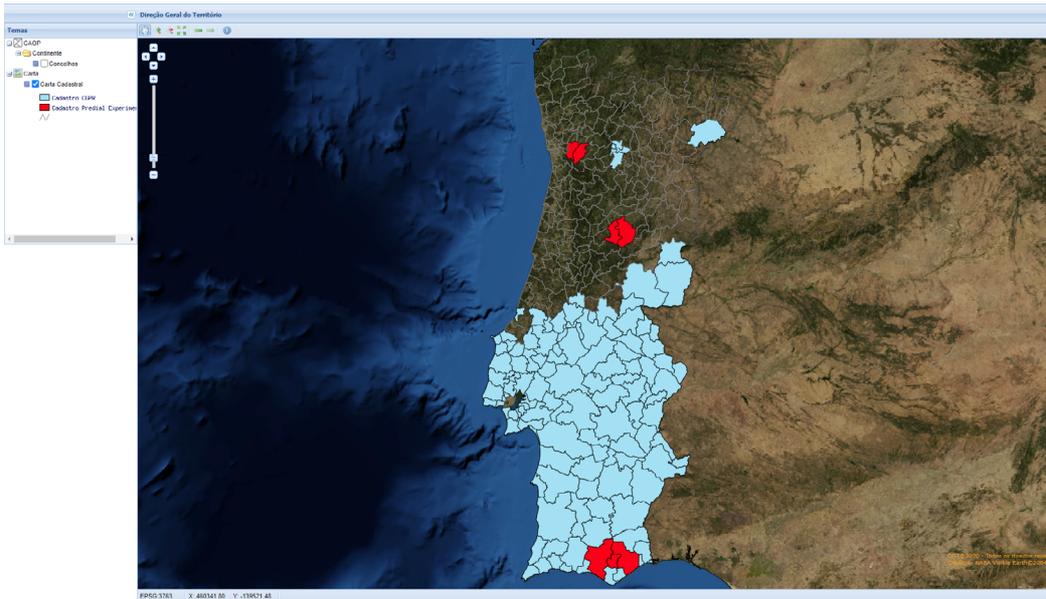


Figura 1 Carta Cadastral de Portugal continental.

Créditos. ©Direção-Geral do Território (<http://www.dgterritorio.gov.pt>).

preconizado pelo projeto *Cadastral Predial Experimental* (SiNErGIC), criado em 2006 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006 (2006), de 4 de maio. A Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, 2014) preconiza no seu Artigo 73.º a criação de um “sistema nacional de informação cadastral que permita identificar as unidades prediais” que ainda não se efetivou.

Apesar de várias iniciativas e de algum trabalho meritório realizado desde que foi instituído o cadastro geométrico da propriedade rústica (praticamente o único em vigor, pois as operações realizadas para a criação do cadastro predial, instituído pelo Decreto-Lei n.º 172/1995, de 18 de julho de 1995, não chegaram a ser concluídas e apenas as operações no âmbito do SiNErGIC dos concelhos de Paredes, Penafiel, Seia, Oliveira do Hospital, Loulé, Tavira e São Brás de Alportel foram dadas por concluídas entre 2018 e 2020), o certo é que o nosso país ainda não possui um sistema integrado para a gestão e exploração de dados cadastrais e também não tem uma cobertura nacional integral, nem em formato analógico (Beires et al., 2013; Roque et al., 2007). Resumindo, dos 308 municípios, o cadastro geométrico da propriedade rústica está em vigor em 128 e o cadastro predial (regime experimental do SiNErGIC) em apenas sete (ver Figura 1).

Em 2017, por iniciativa do Governo de Portugal, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto de 2017, que vem criar o Balcão Único do Prédio e o regime de cadastro simplificado. Esta iniciativa, que numa fase experimental decorreu em 10 municípios (Alfândega da Fé, Caminha, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penela, Proença-a-Nova e Sertã), vem permitir aos cidadãos a sua colaboração no processo de produção de conteúdos cadastrais (desenho ou entrega de ficheiros com geometria das suas propriedades). Este processo pode ser efetuado de forma autónoma ou recorrendo a balcões/peritos especializados. Recentemente, através da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto de 2019, veio generalizar-se o processo para todo o território nacional, fomentando assim a participação pública dos cidadãos numa lógica colaborativa com o Estado.

O processo ganhou um impulso (ver Figura 2) com a criação da Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2020, de 16 de junho de 2020. Esta estrutura de missão tem por responsabilidade a dinamização e gestão de todo o processo relativo ao cadastro simplificado, com a ambição de o expandir a todo o território nacional.



Figura 2 Cronograma do primeiro ano de atuação da Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado.

Nota. Elaboração própria, com dados do Balcão Único do Prédio (<https://bupi.gov.pt>), consultado a 28 de junho de 2022.

Hoje já são mais de 140 municípios com os quais foram celebrados protocolos de colaboração (há mais em processo de adesão), complementado as áreas cobertas por cadastro predial ou geométrico da propriedade (ver Figura 3 e Figura 4).

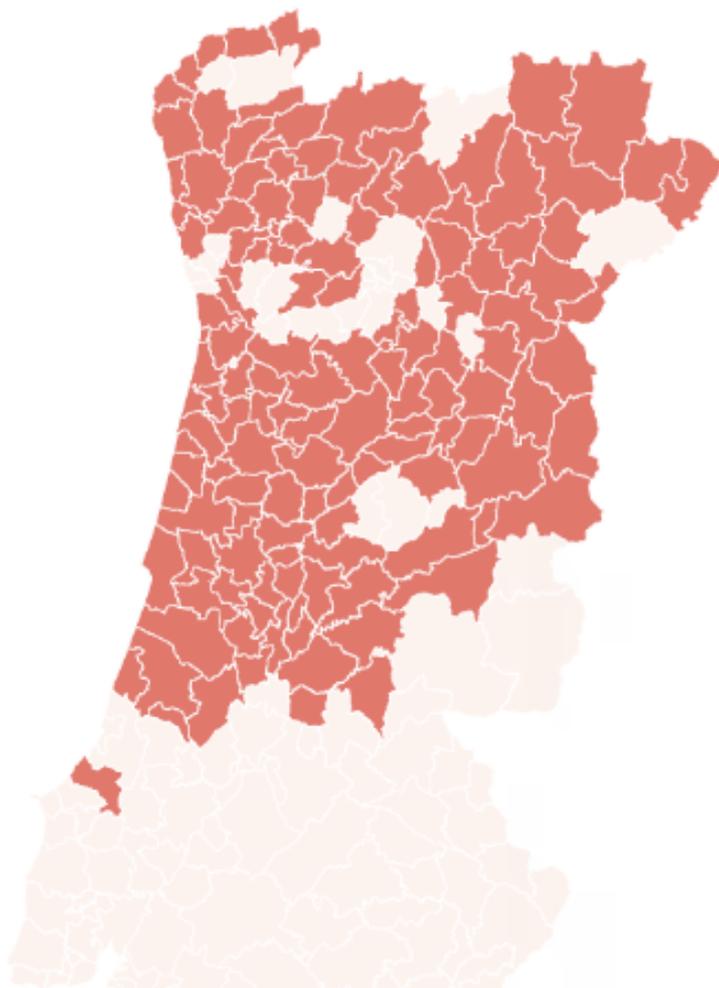


Figura 3 Municípios abrangidos e evolução dos processos de cadastro simplificado.

Fonte. Retirado de *Indicadores*, por Balcão Único do Prédio, s.d. (<https://bupi.gov.pt/indicadores/>).

Como se pode observar na Figura 3 e na Figura 4, a rede de balcões criada em parceria com os municípios aderentes é a principal origem das Representações Gráficas Georreferenciadas (Balcão Único do Prédio, s.d.) em que o corrente ano de 2022, fruto da expansão da cobertura territorial das parcerias, é responsável por mais de 50% das mesmas.

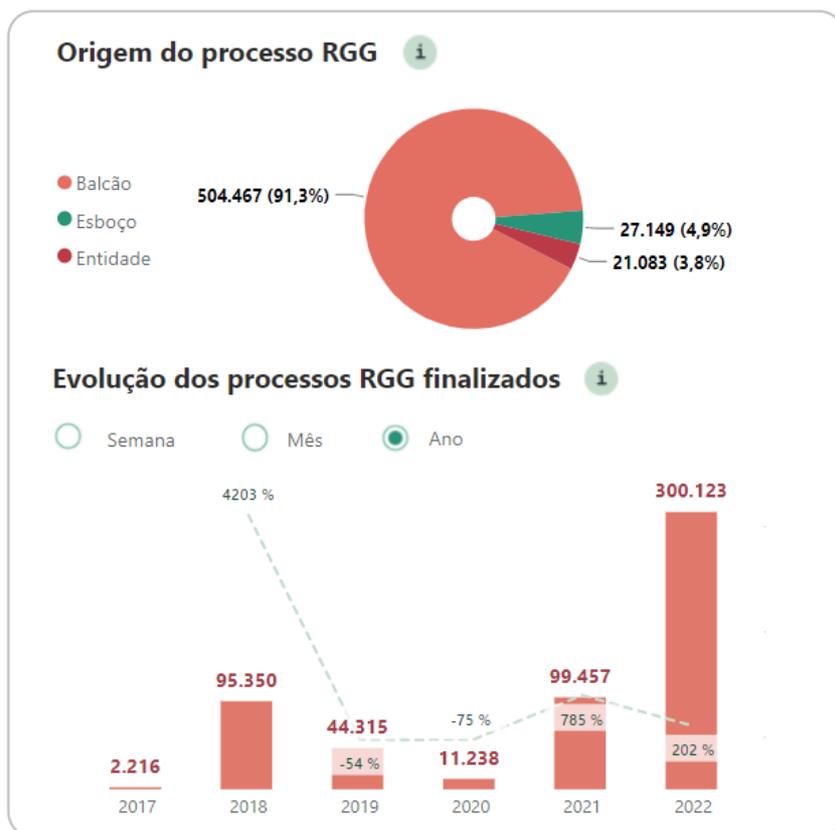


Figura 4 Dados sobre os processos de cadastro simplificado.

Fonte. Retirado de *Indicadores*, por Balcão Único do Prédio, s.d. (<https://bupi.gov.pt/indicadores/>).

Uma iniciativa paralela foi lançada em 2012 pela Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução (OSAE). Trata-se do projeto *Geopredial*, que tem por objetivo permitir aos cidadãos, com o apoio de um técnico especializado (solicitador), efetuar o levantamento da geometria das suas propriedades e registar o mesmo, acompanhado da documentação jurídica que possuir, numa plataforma específica (ver Figura 5 e Figura 6). Trata-se de um ato declarativo (Auto de Constatação), sem valor para o registo predial, mas útil para efeitos de memória futura. Segundo Pinto e Simão (2013), o *Geopredial* pretende representar de forma precisa, inequívoca, viável, célere e económica (este serviço é pago, ao contrário do prestado no âmbito do Balcão Único de Prédio) a delimitação da propriedade. Através de uma única plataforma é possível consultar as parcelas e seus atributos de forma a identificar cada lote.

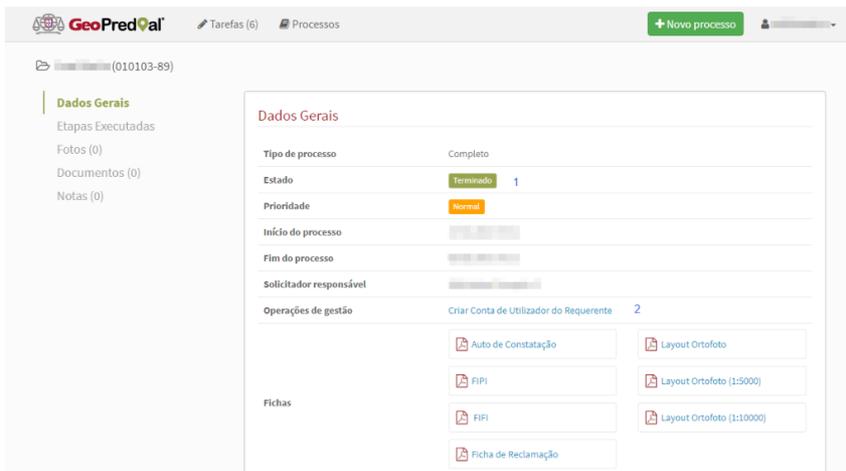


Figura 5 Exemplo da interface do *Geopredial*.

Fonte. Retirado de *Publicação do Prédio*, por Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, s.d.-b (<https://manuais.osae.pt/publicacao-do-predio.html>).

O Auto de Constatação é o documento central do processo e é realizado com a deslocação do solicitador ao terreno, sendo lavrado no local da propriedade. É neste documento que são registados todos os elementos recolhidos do prédio (geometria) e são mencionados os elementos relevantes para uma correta caracterização do imóvel, como, por exemplo: coordenadas geográficas dos limites; identificação dos elementos demarcadores das extremas ou sinais distintivos (marcos, marcas, vértices não materializados, etc.); servidões de passagem e de águas; benfeitorias; fotografias; entre outros. Ficam igualmente registadas as declarações do(s) proprietário(s), do(s) confrontante(s) ou de terceiros com interesse legítimo. Este documento tem, assim, uma função de constatação da realidade dos factos materiais da propriedade, num determinado momento, com o fim de os “salvaguardar”.

O sistema permite a qualquer utilizador consultar informações sobre: títulos, registos, licenças, plantas, entre outros, das parcelas territoriais. Também é possível solicitar o georreferenciamento das parcelas, consultar informação geográfica das parcelas já georreferenciadas e imprimir a sua delimitação sobre diversos documentos cartográficos, tais como ortofotocarta, planta de condicionantes, planta de ordenamento ou imagens (Silva et al., 2014).

Como se pode verificar, pelo anteriormente exposto, perante um quadro de ausência de cobertura de cadastro predial para o território nacional,

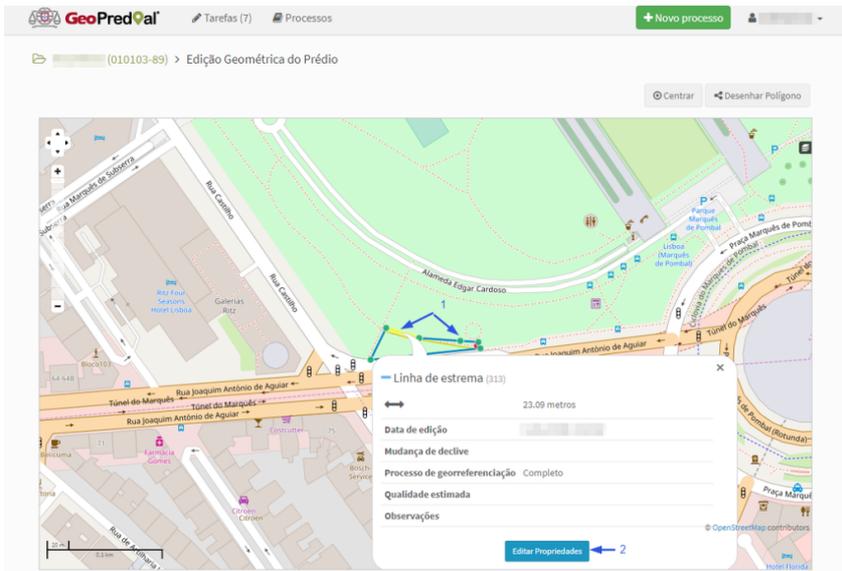


Figura 6 Exemplo da interface do *Geopredial*.

Fonte. Retirado de *Edição Geométrica do Prédio*, por Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, s.d.-a (<https://manuais.osae.pt/edicao-geometrica-do-predio1.html>).

multiplicaram-se esforços promovidos por diferentes entidades. Por vezes, ocorrem sobreposições e redundância dos mesmos, confundindo os cidadãos.

A Direção-Geral do Território (s.d.), enquanto autoridade nacional no domínio do cadastro predial, continua a apostar no desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Cadastral, preconizando que o mesmo deverá:

- Identificar os prédios que integram a Carta Cadastral, seja os que se encontram em regime de cadastro geométrico da propriedade rústica, em regime experimental de cadastro predial, ainda que em situação de cadastro transitório, seja os prédios ao abrigo do regime jurídico da Informação Cadastral Simplificada;
- Promover o conhecimento da estrutura fundiária do território coberto com prédios cadastrados e o conhecimento sobre a propriedade do solo;
- Assegurar o acesso generalizado à informação cadastral pela Administração Pública, pelos cidadãos e pessoas coletivas, empresariais ou não, e disponibilizá-la no Balcão Único de Prédio;

- Potenciar a correspondência e harmonização da informação relativa aos prédios cadastrados com a informação constante das bases de dados das descrições prediais do IRN, I.P. [Instituto dos Registos e do Notariado] e das bases de dados que contêm as inscrições matriciais da AT [Autoridade Tributária e Aduaneira]. (paras. 2–5)

Em paralelo, numa perspetiva de futura conservação do cadastro predial e do apoio aos cidadãos no âmbito do Sistema de Informação Cadastral Simplificada (Lei n.º 78/2017, 2017), já existem hoje 112 técnicos de cadastro predial certificados pela Direção-Geral do Território (<https://tcp.dgterritorio.gov.pt/procurar>).

Faltam alguns últimos passos para que se possa agilizar, em tempo útil, uma cobertura nacional de dados cadastrais:

- O estabelecimento da interoperabilidade entre os sistemas de gestão de dados relevantes sobre a propriedade, designadamente os da Direção-Geral do Território, do Instituto dos Registos e do Notariado e da Autoridade Tributária e Aduaneira, com a sua consulta a ser efetuada através de um portal único;
- Providenciar competência própria aos municípios para intervirem autonomamente no domínio do cadastro predial, embora sujeitos a regras e especificações de âmbito nacional;
- Incentivar a realização de parcerias de base local dinamizadas pelas câmaras municipais e/ou comunidades intermunicipais com outras entidades locais, destacando-se aqui as associações de produtores florestais, de regantes, entre outros.

Reforça-se a perspetiva de que o cadastro é uma das peças basilares de uma boa gestão territorial e de que tal não se consegue efetuar sem uma perspetiva integrada das múltiplas facetas do território. Nenhum outro nível de intervenção do Estado está mais próximo do território do que as autarquias locais. Daí, numa lógica de subsidiariedade, estas necessitarem de ter um papel mais ativo no domínio do cadastro.

Só assim se conseguirá superar a lacuna existente neste domínio e garantir que há condições para suportar os desafios da modelação territorial, numa lógica de território inteligente.

Agradecimento

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto “UIDB/04647/2020” do CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade NOVA de Lisboa.

Referências

Amorim, A., Pelegrina, M. A., & Julião, R. P. (2018). *Cadastro e gestão territorial. Uma visão luso-brasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios*. Editora UNESP Digital.

Balcão Único do Prédio. (s.d.). *Indicadores*. Retirado a 28 de junho de 2022 de <https://bupi.gov.pt/indicadores/>

Beires, R., Amaral, J., & Ribeiro, P. (2013). *O cadastro e a propriedade rústica em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, Diário da República n.º 164/1995, Série I-A de 1995-07-18 (1995). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/172-1995-462035>

Direção-Geral do Território (s.d.). *Sistema Nacional de Informação Cadastral*. Retirado a 29 de junho, 2022, em <https://www.dgterritorio.gov.pt/snic/sistema-nacional-informacao-cadastral>

Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, Diário da República n.º 158/2017, Série I de 2017-08-17 (2017). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/78-2017-108010874>

Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, Diário da República n.º 104/2014, Série I de 2014-05-30 (2014). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/31-2014-25345938>

Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto, Diário da República n.º 161/2019, Série I de 2019-08-23 (2019). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/65-2019-124171091>

López Trigal, L., Rio Fernandes, J. A., Sposito, E., & Trinca Figuera, D. (Eds.). (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional: Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León.

Painho, M. (2015). *Módulo 1: A ciência e os sistemas de informação geográfica* [Slides de Power-Point]. SlideShare. <https://slideshare.net/FranciscoJavierCervi5/cincia-informao-geografica-francisco-javier-cervigon-ruckauer>

Pinto, A. F., & Simão, R. M. (2013). Geopredial: Próximas coordenadas. *Revista Sollitare*, (12), 29–31.

Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução. (s.d.-a). *Edição geométrica do prédio*. Retirado a 29 de junho de 2022 de <https://manuais.osae.pt/edicao-geometrica-do-predio1.html>

Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução. (s.d.-b). *Publicação do prédio*. Retirado a 29 de junho de 2022 de <https://manuais.osae.pt/publicacao-do-predio.html>

Reis, J. (2015). Território e políticas do território. A interpretação e a ação. *Finisterra*, 50(100), 107–122. <https://doi.org/10.18055/Finis7868>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006, de 4 de maio, Diário da República n.º 86/2006, Série I-B de 2006-05-04 (2006). <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/45-2006-660365>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2020, de 16 de junho, Diário da República n.º 115/2020, Série I de 2020-06-16 (2020). https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/45-2020-135844796?_ts=1676851200033

Roque, C., Neto, J. P. E., & Julião, R. P. (2007). Cadastro predial e informação de base cadastral. In J. Casaca & J. Matos (Eds), *Cartografia e geodesia* (pp. 525–536). Lidel.

Silva, D., Freitas, C., Silva, M., & Silva, J. (2014, 11–14 de novembro). *Contributos para a implementação de um modelo inovador de cadastro predial em Portugal* [Apresentação de comunicação]. Atas do XIV Colóquio Ibérico de Geografia: 'A Jangada de Pedra' – Geografias ibero-afro-americanas, Guimarães, Portugal.