



**Parecer da Ordem dos Engenheiros
Sobre a Proposta de Lei n.º 161/XIII de
“Generalização e Aplicação do Sistema de Informação Cadastral Simplificada”
Assembleia da República**

1. Introdução

No âmbito da “Reforma das Florestas”, que o Governo pretende implementar, foi posto, no último trimestre de 2016, a consulta pública um conjunto de documentos, um dos quais se referia à criação de um “Sistema de Informação Cadastral Simplificada”.

A Ordem dos Engenheiros, através do Colégio de Engenharia Geográfica, adiante designados por OE, pronunciou-se, submetendo o seu parecer na plataforma disponibilizada pelo Governo, no dia 31 de janeiro de 2017.

Igualmente, em julho de 2017, a OE submeteu parecer sobre a Proposta de Lei n.º 69/XIII de “Criação de um Sistema de informação Cadastral Simplificada”, ao Grupo de Trabalho para a Reforma da Floresta Comissão de Agricultura e Mar, da Assembleia da República.

Foi, agora, a OE solicitada, pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Poder Local e Habitação da Assembleia da República, a participar na Audição Pública sobre a PPL 161/XIII/4.^a, assim como a apresentar, se o entender, um parecer escrito sobre a iniciativa legislativa.

O presente parecer reporta à “Proposta de Lei n.º 161/XIII”, que tem por objeto manter em vigor e generalizar a aplicação do “Sistema de Informação Cadastral Simplificado” e universalizar o “Balcão Único do Prédio (BUPi)”.

A proposta agora em apreciação não promove a alteração na exigência das habilitações dos técnicos com competência para a realização da “Representação gráfica georreferenciada”, RGG, estabelecida no art.º 8.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, o que se considera muito grave tendo presente que esta é uma das peças chave do cadastro predial.

Apenas técnicos com habilitações técnicas e cujo ato profissional seja reconhecido pelas respetivas Associações Profissionais, como a OE o faz, poderão ser responsáveis nos termos do n.º 4 do art.º 8.º da Lei acima referida. Reitera-se que a “Representação gráfica georreferenciada” é um ato profissional específico, cuja boa realização é fundamental para o sucesso do cadastro, e que só deve ser da responsabilidade de técnicos com formação específica na matéria.

Considerar a possibilidade da RGG poder ser realizada por técnicos com formações tão díspares como os considerados na alínea c) do n.º 2 do art.º 8.º da Lei n.º 78/2017, e ainda ser admitido na Exposição de Motivos que *“a RGG como instrumento privilegiado de conhecimento de território - ainda que a mesma possa conter níveis de detalhe diferenciados, que vão do mero esboço preparatório de uma RGG até ao cadastro predial”* somente pode



servir, por deficiente execução, a futuros conflitos judiciais que, necessariamente, ocorrerão *a posteriori* com efetivo prejuízo dos cidadãos.

Assim a OE, entende que esta proposta deverá sofrer alterações por forma a tornar uma futura Lei mais coerente, realista, exequível, visando que a realização do denominado “Sistema de Informação Cadastral Simplificado”, venha a ser um Instrumento que efetivamente sirva o interesse do país e não se venha a revelar, uma vez mais, uma experiência piloto de má memória.

Quanto à Exposição de motivos, importa sublinhar que, para além da simples referência de que *“O conhecimento dos limites e da titularidade da propriedade é imprescindível para as atividades de planeamento, gestão e apoio à decisão sobre a ocupação e uso do território, para a regulação da repartição das mais-valias fundiárias e para a gestão, controlo e planeamento territorial”*, com o qual se concorda em absoluto, deveria também haver referência à promoção das boas condições para o investimento privado e público e para o desenvolvimento económico e social. E, ainda, deveria estar explícito que o reconhecimento, legal, dos limites e da titularidade da propriedade é, acima de tudo, um direito dos cidadãos e um dever do Estado de Direito.

Também na Exposição de Motivos consta *“De facto, o desconhecimento da identidade dos titulares de muitos terrenos rústicos tem impedido uma melhor execução e controlo das obrigações legais de limpeza dos espaços florestais e agrícolas, fundamentais para o sucesso da política de prevenção e combate dos incêndios rurais”*, o que se considera muito redutor da mais-valia e valor económico do cadastro predial, mesmo o simplificado. Lembra-se que em Municípios com Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica como Mação, Sardoal, Ferreira do Zêzere e Monchique, houve incêndios florestais nas mesmas condições dos outros Municípios sem cadastro.

Entende-se que a legislação sobre cadastro predial não pode continuar a ser **circunstancial**. O país necessita de convergência política e legislação **estrutural** para ter cadastro.

E continua a Exposição de Motivos *“Ultrapassar estes constrangimentos implica que, de forma eficaz e em curto espaço de tempo, se consiga aumentar o conhecimento efetivo dos titulares de direitos de propriedade de uma determinada área geográfica, garantindo a articulação entre o registo predial, a matriz predial e a informação georreferenciada relativa a um dado prédio, permitindo conhecer a localização e delimitação dos prédios rústicos existentes”*, a OE não pode deixar de reclamar que este trabalho, de que o país indubitavelmente necessita para se desenvolver, seja feito no respeito pelos direitos dos cidadãos o que só pode ser cumprido se respeitadas as regras técnicas e as competências de todos os técnicos envolvidos para a prática dos respetivos atos profissionais.

O número de prédios envolvidos nesta operação de reconhecimento é de tal forma vultuoso, mesmo que restrito ao cadastro dos prédios rústicos e mistos, que pretender que tal possa ser célere, corre o perigo de ser irrealista e inviabilizar, uma vez mais, o desígnio de o país ter um cadastro predial, no caso presente rústico, objetivo pelo qual a OE se tem igualmente empenhado.



Note-se que a Proposta de Lei ora refere somente prédios rústicos, ora refere prédios rústicos e mistos, não havendo coerência.

Relembra-se que, embora não haja números exatos, estima-se que somente na metade norte do País, mais concretamente no território que não foi alvo de realização do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, possa existir um número de prédios rústicos da ordem dos 14,5 milhões (Castanheira, 2012), o que mostra a grandeza da tarefa que o país enfrenta.

Recomenda-se transparência e clareza nesta lei, nomeadamente sobre como, e por quem, são assumidos os custos decorrentes da sua implementação.

Sem prejuízo de se investirem todos os meios possíveis, este desígnio exige técnicos qualificados e devidamente reconhecidos como tal, nas diversas áreas técnicas envolvidas, sob pena de se criar um gigantesco contencioso judicial. Nunca é demais salientar que a denominada informação cadastral simplificada dos prédios, se executada em respeito pelos reais limites dos prédios e dos direitos dos proprietários, não é isenta de custos, os quais são não despreciandos.

Ora, conhecida a dificuldade na identificação dos titulares das propriedades, resultante do efeito das sucessivas migrações que o país sempre sofreu, e também a real dificuldade de proceder à localização geográfica dos prédios rústicos, este processo, mesmo que simplificado e com o recurso a toda a tecnologia hoje disponível, é moroso se executado no respeito dos direitos do cidadão e no respeito de uma fiável execução técnica e identificação das extremas, o que é a verdadeira dificuldade do cadastro predial.

Tenha-se presente que em Portugal luta-se com armas, e até em casos extremos mata-se, em disputa de limites de prédios.

Postas estas considerações sobre a Exposição de Motivos, passa-se à apreciação do conteúdo da proposta de legislação.

2. Enquadramento

Na apresentação desta Proposta de Lei, existe um enquadramento da legislação sobre Cadastro Predial e Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, CGPR, assim como do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral, SiNERGIC, permitindo a coexistência de diversos cadastros (Simplificado, Sinergic, CGPR, Cadastro Predial,..) sem que da análise resultante dos mesmos se crie uma entidade que possa gerir um cadastro predial único.

Aparentemente não é conhecido o paradeiro do resultado do projeto que previa a criação do SNIC, Sistema Nacional de informação Cadastral, e agora está a ser proposto o PNRCT, plataforma nacional de registo e cadastro do território, a partir do BUPI. Enquanto o projeto do Cadastro Simplificado refere sempre prédios rústicos e mistos, o PNRCT refere também os prédios urbanos. Estas definições continuam pouco claras.

Todavia, o documento continua a ser omissivo sobre as realizações existentes ou em curso, nomeadamente no que refere ao Decreto-Lei n.º 224/2007 de 31 de maio (SiNERGIC) e ao Despacho n.º 9389/2016 (que cria um grupo de trabalho com a missão de estruturar e



consolidar as condições políticas, jurídicas, institucionais, técnicas e de recursos que viabilizem a produção, gestão, atualização e exploração de dados cadastrais).

É verdade que o Governo ainda não tornou públicas quaisquer análises e conclusões sobre o trabalho até agora desenvolvido no âmbito do SiNERGIC, como se entende que lhe competia, pese embora já tenham sido publicados os cadastros prediais de Seia e Oliveira do Hospital.

Por outro lado, o Governo prorrogou o prazo do SiNERGIC, até 31 de Dezembro de 2020 (Portaria n.º 44/2019), sem que tenha havido conclusões sobre o mesmo, que permitam de forma clara assumir os aspetos positivos deste sistema e igualmente identificar os aspetos negativos, contribuindo assim para escolher novas opções de forma sustentada.

A generalização a todo o país do cadastro simplificado deverá ter em atenção os principais fatores que condicionam normalmente a execução de um cadastro predial. A saber:

- a) Informação cadastral recolhida não validada na sua componente geoespacial. A sobreposição de limites de prédios (proprietários confinantes) e forma como é resolvida (cadastro provisório);
- b) Informação cadastral não identificada. Identificação de prédios sem titularidade ou localização conhecidas. Importante garantir os direitos dos proprietários;
- c) Harmonização. Relacionamento entre as instituições envolvidas no processo e o seu conhecimento sobre os prédios. É comum na entidade tributária existirem renumerações de prédios independentes da entidade notarial. A criação de um balcão único predial deverá ter estes aspetos em consideração;
- d) O cadastro executado teve sempre financiamento do Estado. Alternativas propostas devem clarificar as fontes e os custos envolvidos nos processos cadastrais;
- e) A designação de cadastro simplificado deverá ser igualmente clarificada, pois trata-se de um cadastro sobre prédios, logo predial, e poderá induzir em interpretações erradas de que é criado um cadastro mais “aligeirado” na sua execução.

3. Aspetos técnicos

Todo o articulado da proposta mereceu, todavia, a melhor atenção por parte da OE e sobre o mesmo tecem-se as seguintes apreciações:

- a) Constata-se, nesta proposta, que o IRN, I.P. é o responsável pelo sistema de informação cadastral simplificado, competindo-lhe, entre outras atribuições, assegurar a supervisão do procedimento de RGG. A OE não reconhece competência técnica ao IRN, I.P. para esta atribuição e alerta para os perigos da mesma no que concerne às garantias dos direitos dos cidadãos. Em alternativa, e no que concerne à supervisão do procedimento de RGG, deve ser uma Instituição com competências técnicas na matéria como por exemplo a DGT;
- b) “Procedimento especial de representação gráfica georreferenciada”, RGG. A proposta mantém esta designação, para a qual a OE sugeriu outra. Reitera-se que se entende que a **definição** (Lei n.º 78/2017, art.º 5.º, n.º 1), “*A representação gráfica georreferenciada constitui a configuração geométrica dos prédios constantes da base cartográfica acessível*”



através da BUPI, sendo efetuada através de delimitação do prédio, mediante representação cartográfica das extremas do prédio, unidas através de uma linha poligonal fechada, obtida por processos diretos de medição, nomeadamente com recurso a sistemas de posicionamento global, ou de forma indireta, designadamente, através de recurso à fotointerpretação sobre os ortofotomapas do BUPI”, deveria ser alterada para “A representação gráfica georreferenciada constitui a configuração geométrica dos prédios constantes da base cartográfica acessível através da BUPI, sendo efetuada através de delimitação do prédio, mediante representação cartográfica das extremas do prédio, unidas através de uma linha poligonal fechada, obtida preferencialmente por processos diretos de medição, com recurso, eventual, a equipamento de posicionamento por satélite ou de forma indireta, designadamente, através de recurso à fotointerpretação sobre os ortofotomapas do BUPI”;

Acrescenta-se que a fotointerpretação sobre ortofotomapas em zonas florestais é o método menos eficaz, considerando que as copas das árvores impedem, geralmente, a visibilidade que possa existir sobre indícios das extremas. Se se pretendesse conhecer simplesmente a localização aproximada das extremas e o nome do proprietário de um prédio rústico, ainda se podia admitir o recurso a este método, mas a partir do momento em que se releva esta informação para efeitos de cadastro predial, nos termos do n.º 3 do art.º 5.º da Lei n.º 78/2017, tal só deve ser utilizado em condições muito especiais e como último recurso. Note-se que, em oposição ao estipulado no SiNERGIC, não há obrigatoriedade de os proprietários demarcarem os seus prédios, nas situações de não haver elementos físicos de demarcação natural, como muros e outros, o que obriga a maior acuidade na georreferenciação das extremas. Considera-se, por isso, que as extremas devem ser preferencialmente verificadas em campo. **Recomenda-se que a definição de representação gráfica georreferenciada, para a qual já se sugeriu, em parecer anterior, a designação de “informação geo-espacial”, seja alterada por forma a se adequar às designações mais consentâneas com o rigor e atualidade que se exigem.**

- c) O facto da denominada “representação gráfica georreferenciada”, após validação, relevar para efeitos de natureza cadastral, obriga a que a produção da mesma respeite os direitos de propriedade na sua íntegra quanto a, nomeadamente, extremas e área, o que deve obrigar o Estado a exigir e verificar a sua qualidade através da responsabilização de técnicos com formação adequado e devidamente reconhecidos para a prática de atos profissionais conexos;
- d) O art.º 4.º, n.º 1, alínea d), expressa que “O regime constante da presente Lei obedece aos princípios da Participação, reforçando a atuação cívica dos cidadãos, através do acesso à informação e à participação nos procedimentos de RGG e de registo especial de prédio rústico e misto omissivo”. Não se trata de simples atuação cívica dos cidadãos, mas de custos que lhe estão a ser imputados, nos termos do n.º 1 do art.º 6.º da Lei n.º 78/2017;
- e) A alínea c) do n.º 2 do art.º 8.º da Lei n.º 78/2017, e não alterada na proposta em apreciação, está em contradição com o previsto na alínea a) do mesmo artigo, e desvirtua o sentido da Lei. Atento o estabelecido no art.º 5.º “Representação gráfica



georreferenciada - RGG”, e no n.º 1 do art.º 6.º, que aqui se reproduz para uma leitura mais fácil, *“As operações de RGG de prédios podem ser promovidas por iniciativa dos interessados ou por entidade pública competente, desde que realizadas por técnico habilitado para o efeito”*, não se vislumbra que habilitação superior poderão ter em comum técnicos das áreas de Arquitetura, Ciências Geográficas, Ciências Jurídicas, da Engenharia, do Planeamento Territorial e da Topografia! Aliás, nota-se e estranha-se que da primeira Proposta de Lei para a Lei, tenha sido retirada a necessidades de os Técnicos Habilitados para realizar a RGG terem nos seus planos curriculares, unidades curriculares de geodesia, cartografia e topografia, do planeamento territorial e da solicitadoria. Igualmente, a alínea c) do n.º 2 do art.º 8.º, da Lei n.º 78/2017, está em oposição com o estabelecido na alínea a) deste mesmo número, i.e., a exigência de habilitações estipulada no Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho.

O parecer da OE, submetido a consulta pública, recomendou que os técnicos habilitados a realizarem RGG tivessem nos seus planos curriculares **cartografia e topografia**. E mantém.

Considera-se que num sistema que se deseja transparente e valorizador do exercício da competência, únicos meios de atingir os fins propostos com qualidade e eficácia, cada ato profissional deve ser executado por profissionais/empresa privadas com reconhecimento por parte de Ordem Profissional ou por parte da DGT, e em particular no que se refere a atos que envolvam a produção de informação geo-espacial.

Considera-se, pelo que se recomenda, que os técnicos habilitados para elaborarem e apresentarem a denominada *“representação gráfica georreferenciada tenham nos seus planos curriculares cartografia e topografia”*.

Os Arquitetos, e os Técnicos das Ciências Jurídicas não têm estas competências e esta inclusão só se justifica por lapso, pois outra razão não se descortina. **A OE recomenda a exclusão dos Arquitetos e dos Técnicos das Ciências Jurídicas por não serem habilitados para elaborarem e apresentarem a denominada “representação gráfica georreferenciada”;**

- f) O relatório final de avaliação da operacionalização do projeto-piloto do sistema de informação cadastral simplificada, refere alguns números que se consideram motivo de ponderação e alvo de interrogação, a saber:
- i. 100% de Localizações de matrizes. Que tipo de localização? De acordo com o relatório com um erro de cerca de 25 m. Note-se que este comprimento é, em muitos casos, superior às dimensões dos prédios.
 - ii. cerca de 50% de território totalmente georreferenciados. O que significa território georreferenciado? Como esboços? Com que detalhe? Com que erro associado?
 - iii. 18% de participação dos cidadãos com delarações individuais. Parece-nos um numero baixo. O Relatório explicita mesmo *“as razões porque as pessoas não se sentem motivadas a fazer georreferenciação e muito menos registo: desconfiança do que pode vir a seguir (ex. Impostos); não entendem a linguagem usada; sentirem-se desmotivadas e não verem valor para os descendentes”*.



- iv. Do trabalho efetuado impõem-se questões como: se um proprietário tiver a sua propriedade registada no BUPI (um esboço+matriz+registo) em sobreposição com a propriedade do seu confrontante e eventualmente com valores de área e outros de conteúdo não válidos, como vai o confrontante preocupar-se se não for conhecedor desta informação? Provavelmente não vai, a menos que numa futura transação ou negócio esta informação seja posta em causa. E assim entretanto nas estatísticas parece que está tudo muito correto se bem que num futuro este registo possa dar origem a um processo judicial;
- g) A OE considera que deve ser dado conhecimento dos perfis dos técnicos habilitados nos termos do art.º 8.º da Lei n.º 78/2017 que elaboraram as RGG como parte imprescindível da avaliação do trabalho executado, assim como o perfil técnico e os critérios de escolha dos técnicos que foram alvo das ações de formação, indicadas no relatório;
- h) O Relatório informa sobre a abertura de postos físicos nos escritórios dos Solicitadores, protocolo com a OSAE com recurso a 300 000 € do Fundo Ambiental, que foram criados para dar apoio ao projeto sendo possível aos mesmos registar todas as ações inerentes ao projeto (por exemplo o RGG). Deve ficar claro porque não fez o Estado o mesmo tipo de acordos com outro tipo de profissionais.

4. Considerações Finais

A OE considera que a Proposta de Lei em audição não cumpre o objetivo de dotar o país de um cadastro da propriedade rústica e mista.

Esta proposta de Lei tão somente pode identificar um proprietário para cada prédio e obter uma localização e geometria aproximada deste. Servirá para fins de notificação de limpeza de floresta ou respetivas coimas ou fins conexos nos domínios da floresta e agricultura. Servirá também para ter um melhor retrato da distribuição por tipo de propriedade.

Não servirá para que haja cadastro predial em Portugal, porque as metodologias apontadas e já testadas nas experiências piloto não cumprem esse desígnio, isto é, conhecer com a precisão necessária aos padrões da cultura Portuguesa os limites das prédios rústicos e misto, e desta forma garantir os direitos de propriedade.

Portugal pode estar a perder uma nova oportunidade de caminhar para ter cadastro predial.

Produzam-se os relatórios sobre o Sinergic, reveja-se a Lei do cadastro predial, adapte-se às novas tecnologias e metodologias e prossiga-se.

O país tem produzido, nos últimos 40 anos, sucessivas legislações sobre cadastro predial e agora cadastro simplificado, mas as realizações têm sido, infelizmente, quase nulas. Os exemplos de sucesso na área do cadastro predial, na Europa, incluindo aos países da Europa de Leste, na Austrália e Nova Zelândia, na Ásia e mesmo em países de África, muitos sob as orientações emanadas da FIG - *International Federation of Surveyors* e com suporte do Banco Mundial, deviam merecer uma reflexão dos legisladores e decisores Portugueses antes de se partir para novas experiências.



A realização do Cadastro Predial em Portugal necessita de um amplo consenso, de estabilidade, de investimento e de incorporação das melhores soluções, sustentadas no conhecimento profundo do que de melhor e de pior ocorreu nas realizações anteriores.

Defende-se uma solução de evolução sem interrupção e de integração de muito do trabalho existente e já executado, de utilização das novas tecnologias e aperfeiçoamento de metodologias.

As soluções de interrupção sem uma prévia e profunda avaliação dos trabalhos anteriores, comporta riscos que o país não pode sustentar.

A OE recomenda que qualquer legislação seja acompanhada por um projeto financeiro, e uma clara indicação das fontes de financiamento, que garantam a credibilidade de execução do sistema.

Igualmente se considera imprescindível uma prévia disponibilização dos meios humanos e de suporte técnico indispensáveis à implementação do sistema, nomeadamente quando se pretende aumentar o conhecimento efetivo dos titulares dos direitos de propriedade no mais curto espaço de tempo.

Uma exigente qualificação para a habilitação de Técnicos para a realização dos procedimentos previstos nesta proposta, nomeadamente a realização da “representação gráfica georreferenciada”, condição fundamental para o sucesso da concretização do sistema de informação cadastral simplificada ou outro.

O cadastro predial, mesmo o simplificado, é uma tarefa técnica, complexa e multidisciplinar, cujo rigor deve estar de acordo com a cultura vigente.

O cadastro deve ser executado por técnicos/empresas cuja competência profissional tem de ser reconhecida.

O reconhecimento e identificação física em campo das extremas dos prédios é a tarefa mais complexa e determinante no sucesso do cadastro predial.

Por último reforça-se que:

O cadastro deve ter Infraestruturas técnico-científicas robustas e a sua realização deve ter em conta os hábitos da cultura portuguesa.

O cadastro tem de ter investimento, estratégia e profissionais adequadamente habilitados.

Recomenda-se a criação de um Conselho Superior de Cadastro, como órgão consultivo de apoio à decisão política, com composição a definir oportunamente.

Por último, recordar que o Cadastro é crucial para a dinamização do mercado imobiliário e para o desenvolvimento económico e social, sendo um dever de soberania e um direito de cidadania.

Lisboa, 19 de março de 2019