PROJETO DE LEI N.º 300/XIII

CRIA O SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO CADASTRAL (SNIC)

ANÁLISE E CONTRIBUTOS
FORESTIS

PORTO, 10 DE FEVEREIRO DE 2017

1. Enquadramento

No quadro, da audição conjunta na Assembleia da República, promovida em 25 de Janeiro de 2017, promovida pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (CAOTDPLH), em que a Forestis participou, vimos agora apresentar por escrito a apreciação e contributos no âmbito do PJL 300/XIII (PSD, CDS/PP) - Cria o Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC), tendo em consideração, como solicitado, os projetos do Governo que se encontram em discussão pública, nomeadamente a proposta de diploma que Cria um Sistema de Informação Cadastral Simplificada.

2. Introdução

Este projeto lei visa criar o Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC), o qual se destina a permitir o acesso a informação cadastral fidedigna e actualizada, que tal como é referido no preâmbulo constitui, também na perspectiva da Forestis, "uma ferramenta fundamental para a prossecução de diferentes políticas públicas, em particular, na área do ordenamento do território, ambiente, economia, fiscal e obras públicas"

Para o setor Florestal a existência de um SNIC, seria também vantajosa sob o ponto de vista da promoção do investimento e do associativismo uma vez que, para uma grande parte do território, a inexistência do cadastro constitui um pesado custo de contexto, pois a sua inexistência em determinados territórios é uma barreira adicional a ultrapassar na hora de se partir para a dinamização de qualquer acção, atividade, ou investimento. Encerrando duas dimensões, por um lado a dificuldade em identificar o dono, e o limite geográfico da propriedade, o que pode atá inviabilizar as iniciativas, por outro, o custo inerente ao processo de registo da propriedade e levantamento cartográfico.

Assim quando avaliamos a situação em Portugal, em termos de existência de cadastro constatamos uma situação de forte desigualdade, pois, nesta prespetiva, existem regiões mais competitivas e atractivas sob o ponto de vista da captação e realização de investimento do que outras, conforme têm ou não cadastro.

Esta introdução serve para evidenciar a urgência de se concluir para todo o país uma base cadastral rustica, fidedigna, universal e o menos dispendiosa possível.

Por estas razões e tal como se propõe, no âmbito desta Comissão, é útil equacionar-se uma interligação entre a iniciativa do atual Governo, de criar um Sistema de Informação Cadastral Simplificada, com vista a criar soluções no curto médio prazo e o SNIC que este projeto de Lei que visa fundar, no médio e longo prazo, enquanto, Sistema universal, estruturante e perene.

Neste enquadramento, faremos a apreciação geral dos aspectos mais relevantes para a produção e atividade florestal constantes na Proposta de projeto de Lei, e nas conclusões faremos alusão às possibilidades de coexistência e virtualidades de articulação entre estas duas abordagens.

3. Apreciação geral

Em termos gerais, considera-se a proposta, de PJL 300/XIII (PSD, CDS/PP), apresentada bastante robusta e completa revestindo-se contudo de significativa complexidade no que concerne à sua implementação no terreno.

Regista-se também que a proposta não é acompanhada de referência a prazos para a sua implementação, nem aos meios financeiros que a irão suportar, facto que à partida nos leva a questionar a sua exequibilidade e efectividade, no que respeita à atividade silvícola, promoção da gestão ativa e produtiva do território no curto médio prazo.

Apesar da consistência da proposta, identificamos alguns aspectos que são relegados para posteriores portarias, facto que vai aumentar a complexidade e morosidade da sua implementação.

O projeto de lei determina a existência de taxas a cobrar pelos procedimentos de registo e atualização e não tipifica quaisquer benefícios ou isenção de custos que poderiam estimular processos simples e/ou sistemáticos voluntários de execução ou atualização do cadastro predial, relegando a possibilidade de reduções ou isenções, para posterior portaria. Consideramos que no caso de prédios rústicos florestais deveriam desde já ser fixada isenção por um período temporal de 5 anos, para assim, acelerar a implementação do SNIC nos espaços florestais.

Relativamente à informação de natureza cadastral, não há referências claras ao papel que as Entidades Gestoras de ZIF já constituídas, muitas delas com elevada capacidade técnica, podem ter no SNIC, o que consideramos ser uma falha face à dimensão e representatividade que as ZIF têm em termos de superfície rustica florestal e às iniciativas que poderiam gerar enquanto entidades promotoras e/ou habilitadas.

Tendo em consideração as propostas legislativas que se encontram em discussão pública no âmbito da reforma da floresta, cremos que as mesmas não são incompatíveis com a presente proposta, podendo até ser complementares.

4. Apreciação do articulado

Em seguida faz-se a alise do articulado, identificação dos aspetos concretos, que entendemos que deveriam ser melhorados/clarificados na regulamentação:

CAPÍTULO I - Disposições gerais

Artigo 4.º - Objetivos

Os objetivos são claros e adequados, porém na alínea d) considera-se que devem ser incluídas, para além das empresas e cidadão, “outras entidades privadas” que devem também cooperar na execução e atualização de informação cadastral.

CAPÍTULO II - Sistema Nacional de Informação Cadastral, SECÇÃO I - Cadastro predial SUBSECÇÃO I - Disposições gerais

Artigo 12.º - Legitimidade dos titulares cadastrais

Face à especificidade do regime de propriedade dos baldios e a sua regulamentação, entre o articulado dos nºs 2 e 4, é necessário clarificar, remetendo para a legislação aplicável, o procedimento que os órgãos próprios dos baldios têm de adoptar para legitimar a apresentação da declaração de titularidade, informando os compartes da apresentação da mesma.

Artigo 14.º - Declaração de titularidade

No nº 4, caso dos prédios omissos, a declaração de titularidade "deve", e não "pode", ser acompanhada de documento que comprove a titularidade do prédio nos termos da lei, de forma a precaver conflitos em fases posteriores.

O nº 6 deve ser adaptado para acomodar o caso especifica dos Baldios.

Artigo 15.º - Obrigação de registo de cadastro predial e comunicação cadastral

Relativamente à alínea c) do nº 2, prédios das áreas não cadastradas, ou onde não exista CGPR, que estão sujeitos a comunicação cadastral obrigatória, dos proprietários e produtores florestais aderentes de Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), considera-se que a comunicação deve ser realizada pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF). Todavia, é necessário acautelar a simplicidade deste processo para que não implique atrasos na constituição de ZIF.

Artigo 16.º - Demarcação dos prédios

A demarcação dos prédios é um dos procedimentos mais difíceis de efetuar e que certamente mais tem pesado para a inexistência de cadastro até à atualidade, uma vez que a grande maioria dos prédios já não tem marcos e/ou marcas de propriedade e, maioritariamente na sequência disso, muitos titulares já não são capazes de indicar quais os limites das suas propriedades.

Há ainda outras questões que aqui se levantam e a seguir identificadas.

No n.º 2 refere que *"(..)presume-se que a demarcação dos prédios é feita com a concordância de todos os interessados quando os titulares cadastrais comprovem junto da entidade responsável pela execução da operação que intervieram no interesse daqueles e sem prejuízo do direito de impugnação que lhes assiste*". Importa aqui esclarecer quais os meios para efetuar a comprovação em causa.

No nº 4, são remetidas para publicação em fase posterior as instruções técnicas às quais devem obedecer as caraterísticas e sinalizações dos marcos e/ou marcas de propriedade que

assinalam as estremas na demarcação dos prédios, quando este é um dos pontos mais sensíveis da exequibilidade do cadastro em campo, não possibilitando assim a sua avaliação.

Também não há qualquer referência aos custos com os marcos e/ou marcas de propriedade a implementar no terreno, e a quem os irá suportar.

Artigo 22.º - Entidades promotoras

Nas operações sistemáticas, previstas no nº 2, considera-se que a definição das entidades promotoras é demasiado abrangente e que deve ficar claro que as entidades gestoras de ZIF, já constituídas aquando da entrada em vigor da presente proposta de diploma, possam ser consideradas entidades promotoras.

Aqui, tal como no restante articulado, não há qualquer referência à forma como as entidades promotoras irão financiar as operações sistemáticas de cadastro, nem qualquer referência a estímulos financeiros que induzam a operações sistemáticas de cadastro voluntárias, pelo que se augura que estas últimas serão muito reduzidas, demorando assim mais a execução do cadastro.

Artigo 23.º - Entidades executantes

Apesar de já estarem publicadas há mais de um ano as condições para os técnicos cadastrais serem reconhecidos como tal, a DGT ainda não publicou as condições para a certificação de entidades formadoras que possam promover cursos de formação complementar em cadastro predial.

Também não está disponibilizada a lista atualizada dos técnicos de cadastro predial habilitados a exercer esta atividade em território nacional, no sítio na Internet da DGT.

Assim, parece desconhecer-se a capacidade técnica existente no país para a execução do cadastro, nos termos apresentados no presente artigo.

Considera-se ainda que as condições para o acesso e exercício da profissão de técnico cadastral predial são demasiado restritivas, no que se refere à execução do cadastro de propriedades rústicas.

O regime de acesso e exercício da profissão de técnico de cadastro predial deve aproximar-se do conjunto de requisitos a que devem responder os técnicos habilitados para a elaboração e apresentação da representação da representação gráfica georreferenciada, previsto na proposta de Diploma que *Cria um sistema de Informação cadastral simplificada* integrada na Reforma das florestas.

Esta abordagem permitiria alargar o leque de entidades e técnicos, qualificados, a executarem cadastro predial rustico e assim obviar a implementação do SNIC.

SUBSECÇÃO II - Execução de Cadastro Predial

Artigo 26.º - Cadastro diferido

Relativamente ao nº 1, o seu articulado não é muito claro, sendo necessário esclarecer como se aplica no caso das operações sistemáticas de cadastro. Ou seja, se numa dessas operações, havendo prédios com cadastro diferido, o cadastro diferido se aplica apenas aos prédios em questão, ou à área total abrangida pelo cadastro sistemático.

Artigo 29.º - Cancelamento

Nas situações em que a inscrição cadastral dos prédios é cancelada, e em todas aquelas em que se verifique que a área do prédio inscrito pertence a outro prédio, é referido o dever de a inscrição ser obrigatoriamente atualizada ou retificada, no prazo máximo de 90 dias a contar do conhecimento do facto que deu origem à atualização. Todavia, não são previstos os casos em que tal facto pode dar origem a ação judicial.

DIVISÃO II - Operações de execução simples de cadastro predial

Artigo 35.º - Consulta pública

Não sendo claro, consideramos que deve ser salvaguardado que, na caraterização provisória a integrar o aviso, devem estar incluídos dados relativos à localização dos prédios.

DIVISÃO III - Operações de execução sistemática de cadastro predial

SECÇÃO II - Informação de natureza cadastral

Artigo 55.º - Recolha e comunicação de INC e Artigo 58.º Reutilização da informação de natureza cadastral

Até 10 de outubro de 2016, estavam constituídas 180 ZIF, que abrangem 927.296 hectares do território. Considerando quem em alguns casos existe o trabalho efetuado pelas entidades gestoras das ZIF, no âmbito do inventário da estrutura da propriedade, o qual obedece a normas técnicas, consideramos que esta informação é preciosa em termos de integração no SNIC.

Nos artigos em causa não há referência clara de que esta informação deveria ser integrada, e não é percetível como irá funcionar a reutilização dessa informação no âmbito do SNIC.

Assim, consideramos necessário acautelar que toda a informação produzida no âmbito dos levantamentos da estrutura da propriedade das ZIF constituídas até à entrada em vigor do diploma, seja integrada no SNIC, não devendo haver imputações de responsabilidades às entidades gestoras e aderentes de ZIF neste processo, sem o devido ressarcimento do trabalho que as mesmas impliquem.

CAPÍTULO III - Tratamento e acesso à informação cadastral

Artigo 66.º - Comunicação de dados

A abordagem à consulta através de acesso direto ao SNIC, bem como a comunicação de dados, relativos à declaração de titularidade, não refere as entidades promotoras e executantes de operações de cadastro, pelo que se considera que as mesmas devem também, dentro das devidas limitações, poder consultar os documentos em causa e a título gratuito.
Esta atitude deve também ser adotada e ressalvada no Artigo 72º - Regime de cedência da informação.

CAPITULO V - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Artigo 89.º - Taxas
O pagamento de taxas pelos procedimentos de registo e atualização de cadastro predial constituirão um entrave à execução de processos voluntários de cadastro, pelo que se considera que durante o funcionamento inicial do SNIC estas taxas não devem ser aplicadas.

Face ao trabalho já produzido pelas ZIF e a importância que estas assumem no contributo para uma gestão efetiva da floresta em Portugal, deverão todos os processos de aderentes de ZIF relativos ao registo e atualização do cadastro, serem isentos de taxas.

Artigo 90.º - Orgão consultivo

Sendo os proprietários florestais um dos grupos os mais visados na implementação do SNIC, considera-se que devem fazer parte do CNCP Representantes dos proprietários florestais.

5. Conclusões

A proposta de diploma em análise, não responde cabalmente às necessidades de curto prazo do setor florestal, o qual necessita urgentemente do cadastro da propriedade. A proposta é bastante complexa, implicando grandes recursos financeiros e uma morosidade significativa na sua implementação.

Neste contexto, consideramos que se deverá prever e criar mecanismos para uma articulação técnica e funcional entre o SNIC e Sistema de Informação Cadastral Simplificado, proposto pelo Governo e actualmente também em discussão.

Pois, este ultimo, deve ser implementado por responder de forma mais ágil às necessidades atuais do setor florestal. Contudo, será necessário acautelar, desde já, na sua concepção e planificação, que os requisitos técnicos do sistema, garantem a futura migração da informação, seja ela de que carácter for, para o SNIC.

É também importante relevar que tão importante como a presente Lei, em análise, são os normativos e especificações técnicas a estabelecer pela Autoridade Nacional de Cadastro Predial nomeadamente quanto à precisão/erro admissível dos elementos cartográficos para efeito de cadastro, os protocolos conducentes à articulação e colaboração entre instituições

públicas, ou harmonização de procedimentos (exemplo harmonização de sistemas de coordenadas) com vista à intercomunicabilidade e interoperabilidade dos sistemas de informação geográfica e cadastral.

Relativamente a estes aspetos, também não são identificadas orientações e horizontes temporais concretos, nem sequer indicativos, para que essa unificação se concretize.

Por ultimo e como medida complementar às iniciativas legislativas, propõe-se a contratualização com as Associações Florestais da elaboração de ações de cadastro em áreas florestais, que respondam aos objetivos destas medidas legislativas, à semelhança do que se experimentou com o SINERGIC.
Sendo para a Forestis claro que por esta via se conseguiria obter bons resultados com menos encargos financeiros, e menos níveis de conflitualidade ou indefinição relativamente a limites e estremas de propriedades.

Isto porque estas Organizações têm um elevado conhecimento dos territórios onde atuam, a proximidade com os proprietários rurais e a experiência em termos de abordagem a processos desta natureza assim como competências técnicas, operacionais e meios tecnológicos, resultantes de largos anos de trabalho desenvolvido para, e em prol, das comunidades rurais.