

# Cadastro: Fonte de Alternativas rumo a Decisões Sensatas

DÉLIO NUNES DOS SANTOS

Assessor para Assuntos Legislativos do DASP

“Fazei o recenseamento de toda a assembléia dos filhos de Israel segundo suas famílias, suas casas patriarcais, contando nominalmente por cabeça todos os varões da idade de vinte anos para cima, todos os israelitas aptos para o serviço das armas; fareis o recenseamento deles segundo os seus grupos, tu e Arão. Assistir-vos-á um homem de cada tribo, chefe da casa de seu pai”.  
(Números — Cap. 1, 1-4)

A duração dos bens, aliada ao entendimento de eterno, circunscreve o raciocínio, até certa medida, a conceitos ligados à existência do possuidor e seus herdeiros. De modo geral, aceito por quase todas as pessoas, desde a aurora dos tempos pré-históricos, quatro pilares foram moldados para suporte da sociedade humana e sobre esses vetustos esteios — Família, Propriedade, Estado e Religião — se assenta, porém, a maioria do conjunto de normas e postulados erigidos pelos imperativos de o indivíduo viver em grupo.

Concorde, portanto, se manifesta o texto bíblico promotor de movimento de reunião de um contingente sob típica convocação de um exército, e demais a isso nos versículos citados do Livro dos Livros, salta à vista a atávica sensibilização humana para agrupar, computar, inventariar ou tornar conhecidos dados isentos de falaciosos prognósticos.

O grau de confiabilidade decorrente do estágio da técnica empregada na montagem do sistema de informação, permite ao indivíduo marchar com segurança e acerto para as decisões.

Houvesse meios, na era mosaica, de a publicação **Who's Who** ser editada, por certo, sua tiragem se esgotaria com celeridade, pela divulgação dos nomes escolhidos para compor o assessoramento, na feitura do recenseamento militar dos israelitas.

A nomeação dos agentes censitários para aquele registro de jovens aptos para o serviço das armas identificou a origem de uns poucos pela utilização do processo qualitativo, mas o interesse do Senhor de Israel repousava na quantificação a par da seleção física dos futuros combatentes.

Moisés cedo capacitou-se da fragilidade da memorização humana e nele também brotou a suspeita: sopesou o legislador hebreu o grau de confiabilidade da transmissão oral de pais a filhos sobre a árvore genealógica dos componentes das tribos e optou pela quantificação mediante registros. Ademais, a ocorrência intermitente de epidemias e as constantes lutas para livrar as nações do flagelo da servidão levaram-no ao inventário para somar e selecionar os varões de uma nação em constante ameaça de ser submetida, por seus vizinhos, ao regime de escravidão.

### OS PRIMEIROS INVENTÁRIOS

Tomando o recenseamento dos filhos de Israel por fronteira, aquém e além desse experimento administrativo da antiguidade, a todo instante na história da organização humana identificam-se movimentos no sentido de reunir em painel informações dignas de crédito. Esses esforços, como denominador comum, robustecem as atitudes ditadas pelo bom-senso pondo em fuga os condenáveis malabarismos dos exercícios de adivinhação.

Integrado no processo de decidir, o ser humano, seja qual for a latitude, passa a viver o drama de Arquimedes — a eterna procura de ponto de apoio para as alavancas que a sua ambição visualizar — abrandável pelo suporte na informação correta e tempestiva.

Além das contagens dos judeus mandada executar por Moisés, em 1490, Davi, cerca de 500 anos depois, lá por volta de 1017, da Idade Antiga, determinou a apuração de novo censo dos israelitas.

Na antiguidade, outros povos, sem contar os hebreus, empregaram as técnicas de cadastro com propósitos administrativos. Os levantamentos censitários realizados pelos persas, chineses e egípcios, naquele período distante da evolução da humanidade, não podem ser olvidados quando se rebusca no passado a preocupação do homem em cercar-se de escoras resistentes no interminável balanço a que submete as resoluções encaminhadas pelo equilíbrio emocional.

Segundo os historiadores, o recenseamento mais antigo data de mais de 4.000 anos: em 2238, antes da nossa era, por ordem do imperador chinês, YAO, levantou-se a primeira estatística sobre o número de habitantes de um país.<sup>1</sup>

Os levantamentos demográficos cogitavam, principalmente, de inventariar a disponibilidade de homens aptos para o serviço militar. Outrossim, a carga tributária a ser distribuída pelos proprietários da terra merecia atenção e assumia importância para o registro e arrecadação.

Semelhantes inventários e arremedos de cadastro constituem labor censitário dignos de nota, levando-se em conta a contribuição valiosa dessas civilizações no legado à posteridade. Há notícia do cadastro no Direito Grego, regulando o ônus do imposto a ser repartido pelo Estado entre os cidadãos, sem contudo poder o certificado cadastral ser invocado nos tribunais como prova documental.

Conta-se que, na ilha de Lesbos, descobriu-se uma inscrição antiga na qual estão registrados o nome do contribuinte, propriedades que lhe pertenciam e localização, dimensões e a produção dos respectivos lotes. Teofrasto dá notícia sobre a existência de cadastro imobiliário num grande número de cidades helênicas. Em Atenas, os principais administradores de distritos da Ática eram obrigados a manter cadastros atualizados e os imóveis ali se achavam registrados com o seu valor oficial.<sup>2</sup>

Os romanos estabeleceram severas penalidades contra os sonegadores e aqueles que prestassem, de má-fé, informações de natureza censitária; posto que a tributação dos bens dependia do recenseamento dos habitantes e das propriedades. Os administradores do Império Romano conheceram de perto ser indispensável a atualização dos cadastros: renovando-os quinquenalmente e refazendo a coleta de lançamentos em seus registros.

O mérito da atualização de dados estende-se ao recolhimento das alterações ocorridas nas situações registradas num levantamento anterior. Surgida a oportunidade de comparar serão verificadas as ocorrências de crescimento, estagnação ou redução e demais propósitos alvo da investigação iniciada. A

<sup>1</sup> Enciclopédia Universal, VIII vol. Editora Pedagógica Brasileira Ltda. — São Paulo — 1969 — verbete: Recenseamento, p. 3005.

<sup>2</sup> La Grande Encyclopédie. Inventaire Raisonné des sciences, des lettres et des arts — Tomo oitavo — Editores N. Lamirault et Cie. Paris — verbete: Cadastre, p. 677.

cooperação e a persuasão não se revelam métodos grandiloqüentes quando se pretende obter de alguém elementos informativos. Entretanto, a coação passa a ser regra comum, para serem obtidas declarações reveladoras de situações submetidas ao exame de quem detenha poderes ou faculdade para investigar o campo escolhido. Basta, de relance, incursionar pela área fiscal: nos dias de hoje, para fins tributários, a declaração de bens — registro de natureza compulsória e atualização anual — sujeita o contribuinte omisso a penas rigorosas, na hipótese de ocorrer sonegação no arrolamento de seus bens e valores. O Fisco, mediante indícios exteriores de ostentação de riqueza, pode aplicar as faltosas sanções financeiras sem prejuízo do respectivo procedimento judicial.

### ORIGENS E LEVANTAMENTOS CADASTRAIS

Coleta, armazenamento, registro e análise, costumeiros degraus em direção ascendente à tomada de decisões, incorporaram-se de maneira inarredável ao elenco de funções programáveis, indisfarçadamente reservadas ao cérebro na organização somática.

Compreensível será, portanto, que empreendimentos dirigidos no sentido de efetuar levantamentos cadastrais divisem o êxito graças à energia criadora do laboratório humano, com o emprego dos recursos da mentalização. A observação registra o estágio de elaboração mental precedendo, com antecedência razoável, a fase de tradução para a escrita convencional ou a de remessa para a linguagem dos computadores.

Outrossim, no desempenho das mencionadas tarefas, os resultados decorrentes de qualquer iniciativa de programar inquéritos ou arrolamentos subordinam-se ao comportamento e equilíbrio de quem os planeja; e, conseqüentemente, as apreciações derivadas passam a depender de critérios salutares estabelecidos por cabeças firmemente assentadas ou de atabalhoadas premissas postuladas por nefelibatas.

As contagens do pretérito, empíricas e desprovidas da multidão de recursos ensejados pelas ciências matemáticas marcam um ponto de encontro e reunião com os modernos cadastros apoiados por conjuntos de automação da mais avançada geração quando se recorre ao método de inquirir mediante o questionário previamente elaborado. O jogo começa por uma série de interrogações e deve findar pela apuração ou igualdade, tal como ocorre nas operações de somar.

Outrora e também em nossos dias, as fases de coleta, atualização e apuração, nos censos, recenseamentos, prontuários, registros ou cadastros, constituem escalonamento a ser percorrido por quem esteja interessado em compulsar dados reputados por fidedignos ou próximos do convencional pela precisão e certeza para concorrer e auxiliar na obtenção de decisões desapaixonadas ou propor alternativas indicadas pela racionalidade de seu conteúdo.

As técnicas modernamente empregadas permitem seja percorrida uma série infindável de combinações de dados, possibilitando ao cadastro revelar, a quem dele se serve, a sua natural e intrínseca algidez, esbordante em alergia à emocionalidade, conforme convém ao comando.

Agora e antes, sua índole imperturbável comporta sempre o tradicional e harmonioso conjunto de operações, as quais se encadeiam em série lógica de tarefas. Semelhante seqüência, conduzida na mente ou no papel, objetiva aliviar, por meio de aconselhamento criterioso, a faculdade de decidir.

Desde o despertar do mundo, as mais remotas civilizações perdidas na poeira dos milênios compreenderam ser necessário reunir sob a forma de inventário os bens do grupo, as disponibilidades de recursos positivos ou negativos com vistas ao entrelaço do cotidiano, da luta pela sobrevivência.

Pelo registro na mente, processo de que se serviram as sociedades humanas em estágio rudimentar na memorização de dados, foram recolhidos preciosos conhecimentos passados de geração a geração.

No imediatismo das relações com a Natureza o troglodita gravava o êxito ou o fracasso, verdadeiro aprendizado, no qual **pari passu** ia modelando as situações do porvir mediante o sacrifício de membros do grupo para preservar os demais.

Pela estocagem de observações nossos antepassados conseguiram catalogar em suas listagens de comestíveis não somente as raízes das plantas, mas ampliaram pouco a pouco seu cardápio, incluindo folhas, frutos e outros alimentos que o paladar e a culinária aprovavam. Para satisfação do estômago concorria o primata com as bestas ferozes na disputa diária de seu quinhão de carnívoro.

Do **Australopiteco avançado**, passando pelo **Homo erectus**, até o **Homem de cro-magnon**, foram-se consolidando os hábitos de cadastrar os locais de caça abundante e os abrigos naturais.

Pelo meio hostil a enfrentar, o ser humano acostumou-se a catalogar as descobertas permitidas pela sua evolução intelectual, esforçando-se por registrá-las, para, mais tarde, recorrer a essas fontes de orientação, embora precários fossem os meios de comunicação e restrita a capacidade de traduzir pela numeração as contagens, porventura concluídas mediante processos laboriosamente engendrados.

A sinonímia abundante para resumir informação de determinado campo em torno da pessoa humana ou de seus interesses, de forma global ou particularizada, recorre a vocabulário riquíssimo vestindo as expressões **cadastro**, **sumário**, **censo**, **recenseamento**, **prontuário**, **arrolamento**, **inventário**, **registro** e um sem-número de palavras denotativas de reunião ou coleção de indagações e respostas, inarredavelmente encabeçadas por núcleo irradiante das motivações perquiridas.

Os dicionaristas arrolam o verbete **cadastro** com origens no grego antigo e conhecido graficamente por **katastikon**, e anotam as formas latinas "capitastra" e "caput".

A forma latina "capitastra" equivale a taxar por cabeça, por pessoa. Em outras palavras, a mencionada ação corresponde a sujeitar, subjugar ou dominar pela cabeça. Quem detém a cabeça, possui a fonte, a nascente, o poder. Na anatomia humana ou em geografia, "cabeça e cabeceira" participam do conceito de principal, fundamental, origem ou nascente. A forma "caput", por demais conhecida no jargão jurídico, dispensa maior comentário.

Portanto, de sua origem lingüística herdou o cadastro funções essenciais e fundamentais, capitaneando, com a sua autoridade incontestada, multissecular processo mental dirigido à parte superior e nobre da organização psicossomática. Sobram razões para o elevado conceito de que desfrutam os cadastros, pois inegavelmente essas organizações constituem fonte milenar de consulta sobre como deliberar, visto permitir a quem vai tomar decisões cercar-se de uma matriz de informações catalogadas em painel.

É bem possível que se tenham originado os primeiros cadastros da necessidade de repartir equitativamente a contribuição fiscal pela posse da terra. Seria preciso, guardados os postulados da justiça do imposto, conhecer e estabelecer a proporção e a natureza dos bens de cada qual e avaliá-los para determinar a participação. Tornou-se imperioso organizar um quadro descritivo dos imóveis e a respectiva avaliação das ter-

ras. O estabelecimento do cadastro imobiliário, com propósitos administrativos, parece pertencer aos caldeus.

É corrente nos tratados de História a descoberta de tabuinhas descrevendo com exatidão a localidade de DUNGHI, existente na Caldéia, por volta de 4.000 antes de Cristo. O achado, em causa, consigna a planta da cidade, sua superfície, e descreve-a com minuciosa informação.<sup>3</sup>

### ESPECIALIZAÇÃO DOS CADASTROS

Os vocábulos **censo**, **recenseamento** e **cadastro** para expressar inventário, contagem, listagem, arrolamento ou levantamentos em geral, procedem de matriz representativa da pertinência em fornecer estatísticas cobrindo período convencional.

Os censos podem ser descritos com características de registros, finalizando por contagens, quer de pessoas físicas ou de natureza jurídica, quer de um país ou região, num período considerado. A expressão "censo" liga-se mais freqüentemente a problemas demográficos.

O cadastro, conforme os elementos de sua composição, pode responder a preocupações múltiplas. Em sua montagem diversos e profusos desígnios se subordinam a áreas interessadas na obtenção dos dados por ele armazenados.

Planejar, segundo Pedro Muñoz Amato, "é a formulação sistemática de um conjunto de decisões devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa e condiciona os meios para alcançá-los".

Com bastante freqüência, as técnicas empregadas com vistas ao suporte do conjunto de deliberações racionais, iniciam o seu ciclo percorrendo o itinerário proposto, mediante o apoio em perguntas ou questionando sobre como atingir os objetivos em mira com o mínimo de esforço ou dispêndio, e sem perder de vista, o máximo de vantagem desfrutável.

Os recenseamentos, universalmente realizados a intervalos de decênios, dedicam seu interesse às estatísticas demográficas, à produção agrícola e industrial e aos dados que permitam comparabilidade de situações em um país ou nação.

Embora identificada a natureza polarizadora e convergente, quer dos recenseamentos quer dos cadastros, os primeiros

<sup>3</sup> LE GRAND LAROUSSE — Verbetes Cadastre.

pretendem captar copiosa área de interesse para ser gravada em seus fichários contrariamente aos últimos, os quais premiados pela exigência da especialização ostentam, constantemente, faixa relativamente estreita de intenções se comparados com a programação de natureza universal percebida nos arrolamentos promovidos pelo recenseamento.

Quanto aos objetivos imediatos e gerais visados ao se estabelecer uma organização de cunho e finalidades cadastrais, existe acordo sobre o propósito na montagem de seus registros; ser fonte de informações. Conquanto restrita à administração de pessoal é oportuna a manifestação de Comissão Técnica do órgão central de pessoal do Serviço Público Civil Brasileiro, em relatório de circulação restrita, apresentado ao DASP, em julho de 1971.

“Cadastros entendidos por estruturas instituídas sob a forma de conjuntos harmoniosos revelam seu interesse para, em período considerado:

- a) orientar o alcance de objetivo predeterminado ou não;
- b) possibilitar o estabelecimento de diretrizes para o curso de ação no sentido de obter resultados;
- c) coordenar a direção a ser seguida ou a velocidade desejável para a execução de projetos no sentido de facultar judiciosas manobras no aproveitamento de mão-de-obra; e
- d) estabelecer fatores de verificação no controle da aplicação de esforços.”

Diz ainda a mencionada Comissão Técnica:

“O produto final desse interesse nos registros mantidos pelos cadastros traduz-se por tomada de decisões.”

É costume coletar dados sobre um campo de interesse em áreas geográficas distantes da localização central do armazenamento dessas informações. A distância parece não prejudicar a manutenção dos registros pelo avanço tecnológico das comunicações, mas para a análise dos dados recolhidos a proximidade da central de estocagem corrige distorções naturais e elimina as apurações de confiabilidade duvidosa. Convém assinalar que parte dos erros e equívocos decorrem de falhas

na emissão de formulários de inquérito, por vezes, pretensiosos em excesso e ininteligíveis.

Embora planejada a montagem de um cadastro com requintes de ecletismo a experiência demonstra ser prudente construir o edifício laje após laje para não esboroar a estrutura por inteiro. Alguns exemplos de organizações cadastrais que paulatinamente vêm aperfeiçoando os seus registros, em ligeira apreciação, permitem ao estudioso subsídios para estabelecer roteiro firme em direção a decisões sensatas.

### CADASTRO DE CONTRIBUINTES

Quando se pretende por cobro a evasão tributária, o Fisco recorre à organização cadastral e inicia pelo levantamento de dados sobre pessoas físicas de direito privado, o rol de contribuintes, sem perder de vista o registro das pessoas jurídicas, as firmas e empresas; o mundo dos negócios.

Com a instituição do Cadastro Geral de Contribuintes compulsoriamente ocorre o registro daquelas firmas sediadas no país sem excluir os domiciliados no exterior com capitais aplicados no território nacional.

Do contribuinte serão exigidos, pela sua essencialidade, elementos de:

- a) identificação;
- b) localização; e
- c) classificação das pessoas jurídicas e seus estabelecimentos.

A montagem do cadastro de contribuintes no seu grau de especialização em pessoas físicas e jurídicas não afasta a possibilidade de coexistir com outros registros distintos nos órgãos incumbidos de arrecadar, permitindo tal procedimento a opulência de informações indispensáveis à administração, controle e fiscalização de cada um dos tributos exigíveis.

Por outro lado, a política tributária não se poderá descurar quanto às ocorrências que resultem em modificação dos elementos coletados e conseqüentemente sobreleva o aspecto da atualização dos registros.

Outra providência de natureza salutar inolvidável recomenda-se: a participação do contribuinte no cadastro pela sua identificação e codificação numérica.

## CADASTRO IMOBILIÁRIO

A inscrição nesse gênero de registro público pelo contribuinte ou responsável se processa conforme prazos e normas baixadas pelo Poder Público.

A coleta realiza-se, tanto por ato voluntário, mediante requerimento do interessado no registro de prédios e terrenos, como por meios indiretos e compulsórios. Por intermédio de comunicação dos cartórios é dado conhecimento da lavratura de escrituras de enfiteuse, anticrese, hipoteca, arrendamento, locação, averbações, inscrições ou transcrições realizadas cada mês.

A declaração de dados inexatos sobre o imóvel ou de valores inferiores aos reais, pode ser computada como crime de sonegação fiscal.

## CADASTRO AGRÁRIO

Para o adequado estabelecimento de política de tributação corretiva do latifúndio e do pernicioso minifúndio, imperativa e latente torna-se a preocupação em manter cadastros atualizados visando a recolher informações destinadas à formulação de política agrária compatível com a composição social de um país.

Providências de ordem administrativa, jurídica, econômica e fiscal no bojo da ciclópica tarefa de reparar as desproporções na posse da terra, reclamam suporte de uma mão-cheia de dados submetidos a apurações merecedoras de crédito.

Convencido esteja quem se utilize dos serviços prestados pelo cadastro, que este não resolve problemas, porém ajuda a formular diretrizes e aponta, por meio da seleção racional, os meios para, de acordo com a consciência de quem o consulta, desencadear ações na área considerada.

Os registros do cadastro agrícola vinculam-se de maneira geral a medidas planejadas pelo órgão promotor da revisão agrária e auxiliam a programar a adoção de um número de tarefas da seguinte natureza:

- a) promoção e realização de estudos destinados a demarcar o zoneamento do País com o objetivo de corrigir a estrutura agrária;
- b) elaboração de estudos para a fixação das regiões críticas e delimitação das áreas consideradas prioritárias;

- c) promoção de estudos para a colonização e o povoamento de áreas rarefeitas ou de rala densidade populacional;
- d) incentivo à criação e à expansão de empresas rurais;
- e) expansão do crédito rural.

Pode ser afirmado que a seriedade dos planos reformistas de ocupação orientada situam-se em razão direta do vulto e complexidade do cadastro agrário.

Recentemente a imprensa brasileira noticiou a decisão governamental de "conhecer a realidade agrária do País por meio de levantamento cadastral que apresente o mínimo de imperfeições que caracterizam os realizados anteriormente". (Correio Braziliense, de 21-8-71).

Sob o editorial intitulado "Novo Cadastro Rural" informa-se da presença de representantes patronais e de trabalhadores, no campo da agricultura, para tomarem conhecimento e participarem do plano de trabalho na sua fase de execução.

A realidade rural do País com o cadastramento passa a ser radiografada em termos de dimensões da propriedade agrícola, cabendo ao meio campestre preencher os formulários distribuídos e acompanhados de manual contendo instruções a respeito.

