O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) como Instrumento de Gestão de Passivos Urbanos e Justiça Social: Análise da REURB-E no Bairro Ibiraquera (Imbituba/SC)

The Multifunctional Land Registry (CTM) as an Instrument for Managing Urban Liabilities and Social Justice: An Analysis of REURB-E in the Ibiraquera Neighborhood (Imbituba/SC)

Christine Bencciveni Franzoni[1]
Lesy Duarte de Andrade[2]
Orlando Roberto de Souza Martins [3]

RESUMO: O artigo analisa a integração entre o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E) como estratégias para superar a desatualização cadastral e o descompasso entre a realidade urbana e os registros oficiais. Tendo como objeto de estudo o bairro de Ibiraquera, em Imbituba/SC (amostra de 49 lotes), a metodologia utilizou Sistemas de Informação Geográfica (SIG) para cruzar dados de geoprocessamento e cadastros. Os resultados apontaram graves inconsistências: apenas 57,14% dos ocupantes tinham correspondência nominal no cadastro e somente 10,2% das áreas dos lotes estavam na margem de tolerância legal. Além disso, foram identificados mais de 8 mil m² de área construída não cadastrada, gerando uma evasão fiscal anual estimada em R$ 2.625.220,80 em IPTU. Conclui-se que os dados técnicos dos procedimentos de regularização fundiária REURB-E, além de possibilitar a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), são fundamentais para o planejamento sustentável e para a justiça fiscal, permitindo arrecadar recursos de áreas valorizadas para financiar políticas públicas e regularizações de interesse social (REURB-S).

Palavras-chave: Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM); REURB-E; Justiça Fiscal; Passivos Urbanos; Ibiraquera.

ABSTRACT: This article analyzes the integration between the Multifunctional Territorial Cadastre (CTM) and the Urban Land Regularization of Specific Interest (REURB-E) as strategies to overcome cadastral invisibility and the mismatch between urban reality and official records. Using the Ibiraquera neighborhood in Imbituba/SC (a sample of 49 lots) as a case study, the methodology employed Geographic Information Systems (GIS) to cross-reference geoprocessing and cadastral data. The results revealed serious inconsistencies: only 57.14% of occupants had a corresponding name in the cadastre, and only 10.2% of the lot areas were within the legal tolerance margin. Furthermore, more than 8,000 m² of unregistered built area were identified, generating an estimated annual tax evasion of R$ 2,625,220.80 in property tax (IPTU). It is concluded that the technical data from the REURB-E land regularization procedures, in addition to enabling the updating of the Multifunctional Territorial Registry (CTM), are fundamental for sustainable planning and fiscal justice, allowing the collection of resources from valued areas to finance public policies and regularizations of social interest (REURB-S).

Keywords: Multipurpose Territorial Cadastre (CTM); REURB-E; Fiscal Justice; urban passive; Ibiraquera.

1 INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira escancara o contraste diário entre a cidade a cidade formal e a cidade informal. Uma realidade que os cadastros municipais tradicionais, baseados em

[1] Universidade Federal de Santa Catarina - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial / christinefranzoni@gmail.com
[2] Universidade Federal de Santa Catarina - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial / lesy.duarte@gmail.com
[3] Universidade Federal de Santa Catarina - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial / orlando.roberto@gmail.com

modelos europeus rígidos, costumam ignorar. Essa lacuna deixa o poder público às cegas, impedindo que conheça o espaço territorial real, o que dificulta tanto a cobrança justa de impostos quanto a entrega de serviços básicos à população. O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), juntamente com a Regularização Fundiária são instrumentos de planejamento urbano, alinhados às novas diretrizes federais estabelecidas pela Portaria MDR nº 3.242/2022, do Ministério do Desenvolvimento Regional do Governo Federal, instituiu o Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros, surge como uma ferramenta estratégica para integrar dados físicos, jurídicos e econômicos, permitindo que a gestão municipal avance sobre as áreas informais ocupadas promovendo a almejada sustentabilidade urbana. Este alinhamento não atende somente às diretrizes da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, que tem como objeto a promoção da interoperabilidade e eficiência da gestão pública, destacando, no item 1.5.1.5 a "necessidade da integração dos dados de política urbana" para transformar os municípios em ambientes mais "conectados, inclusivos e sustentáveis", superando a fragmentação das informações municipais, mas, também, reflete o compromisso com a Agenda 2030 da ONU, especialmente o ODS 11, que preconiza cidades e assentamentos humanos mais inclusivos e sustentáveis (PNUD, 2015).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), que é a base de toda a regularização fundiária, no capítulo da política urbana,[4] atribuiu ao Município, alguns deveres, dentre eles: ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, a prerrogativa constitucional para organizar o seu espaço geográfico, promover o adequado ordenamento territorial, por meio do controle e fiscalização do espaço urbano.[5] Dando seguimento à política urbana, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) transformou o paradigma urbanístico brasileiro inovando o regime jurídico do parcelamento do solo urbano, possibilitando a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas de forma irregular.

A Lei Federal 13.465/2017, que é um marco jurídico fundamental ao instituir a REURB (Regularização Fundiária Urbana), trouxe um conjunto de medidas que visam integrar os assentamentos informais ao contexto legal das cidades. A normatização procurou desburocratizar o processo de titulação de propriedades, permitindo que moradores de áreas irregulares obtenham o registro definitivo de seus imóveis, entre outros benefícios.

Os processos de titulação da REURB são baseados em dados técnicos, urbanísticos, jurídicos, passam por rigorosa vistoria in loco, levantamento topográfico georreferenciado atualizado e contam com anuência dos confrontantes, se mostram um meio eficiente e confiável para atualização do Cadastro Imobiliário Municipal ou mesmo para implantação ou atualização Territorial Multifinalitário. Processo administrativo que afasta a defasagem cadastral de ocupações informais, evita a evasão fiscal e possibilita ao município integrar bases cartográficas aos sistemas de informações geográficas, para a gestão de serviços ecossistêmicos, com um fim técnico e, principalmente, demonstrando o compromisso do

[4] Arts. 182 e 183, ambos da CF/1988.

[5] Art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988 (promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano).

gestor com a transformação digital da cidade comprometida com desenvolvimento urbano sustentável.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este estudo se estrutura na interseção entre a gestão territorial moderna, o direito urbanístico brasileiro e os princípios de justiça social. Os sistemas cadastrais ortodoxos, que inspiram o modelo brasileiro tradicional, limitam-se às características físicas e jurídicas das parcelas já legalizadas. Essa abordagem omite as ocupações fáticas e compromete a equidade tributária, gerando uma base de cálculo do IPTU incompleta e iníqua, além de negligenciar os passivos urbanos e ambientais da ocupação informal.

Para Fontanela (2023) a Regularização Fundiária Urbana (REURB) vai muito além do papel social: ela é uma obrigação na gestão fiscal dos municípios. A inércia do gestor público diante da informalidade urbana vai além de dificultar o direito social à moradia e a função social da propriedade (arts. 6º e 182 da CF/1988); trata-se de uma falha administrativa que prejudica a saúde financeira municipal. Manter núcleos urbanos informais, especialmente aqueles de médio e alto padrão em áreas de elevado valor imobiliário, invisíveis ao fisco resulta em evasão fiscal, pois tais imóveis não constam no cadastro imobiliário. Ao abdicar dessa arrecadação, o município ignora uma fonte de recursos que deveria ser revertida em políticas públicas, convertendo a regularização em uma ferramenta de justiça social.

Os procedimentos de REURB de Interesse Específico (REURB-E) surgem como uma oportunidade para atualizar o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) evitando a evasão fiscal. Silva et al. (2023) defendem que o CTM supera as amarras dos cadastros puramente fiscais por centralizar dados físicos, jurídicos e econômicos em um só lugar. Com esse modelo em mãos, a gestão municipal passa a ter conhecimento efetivo sobre o território, corrigindo a diferença que existe entre os mapas oficiais e a realidade fática da cidade.

No Brasil, um dos instrumentos desta modernização foi instituído pela Portaria nº 3.242/2022, que estabelece diretrizes para a criação e atualização do CTM, integrando os municípios aos princípios do Estatuto da Cidade e da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes. A norma institui a parcela como unidade fundamental de representação, necessitando das coordenadas vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB), código de identificação único e identificadores de integração de dados, definindo o Cadastro Territorial Multifinalitário como base geométrica obrigatória para os demais cadastros temáticos. Também, exige que a avaliação imobiliária fiscal busque o valor de mercado com atualizações, a cada quatro anos, para assegurar a isonomia e a interoperabilidade sistemática com os serviços notariais e de registro. Sua estruturação, além de atender diretamente ao item 1.5.1.5 da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, incentiva a integração interoperável de bases territoriais e cartográficas, transformando o cadastro imobiliário em um instrumento multifinalitário.

Na REURB-E (Lei nº 13.465/2017), a justiça social e o princípio da igualdade

exigem que o município condicione a regularização à implementação de infraestrutura e à doação de áreas públicas. O processo de urbanização gera uma valorização imobiliária (mais-valia urbanística) decorrente de ações estatais ou mudanças legislativas, que devem ser recuperadas em favor da coletividade (SOTTO, 2015). A autora argumenta que a fiscalidade urbanística deve condicionar a outorga de direitos de propriedade e de construção ao cumprimento da função social, exigindo que o urbanizador suporte os ônus da infraestrutura. Com isso, evita-se a privatização dos benefícios e a socialização dos custos urbanísticos. Em bairros de alto valor turístico e forte pressão especulativa, tais medidas compensatórias atuam como justiça distributiva, impedindo que o Ente Público acentue desigualdades ao beneficiar grupos privilegiados em detrimento do equilíbrio socioeconômico e ambiental coletivo. Além disso tudo, não se olvida, que a identificação de áreas ocultas, por meio de levantamentos topográficos georreferenciados atualizados e validados nos processos de REURB, garante que a tributação atue como um instrumento da política urbana evitando a evasão fiscal e fazendo com que proprietários recolham os tributos proporcionalmente à sua riqueza (VIEIRA et al., 2024). Lembrando que evitar a evasão fiscal e promover a justiça distributiva são passos indispensáveis para fortalecer a arrecadação de impostos locais e assegurar os direitos de propriedade aos mais vulneráveis, via REURB-S, são objetivos que estão em consonância e atendem as Metas 1.4 e 17.1, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (PNUD, 2015).

3 DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

O objeto de estudo deste trabalho é o bairro de Ibiraquera, localizado no município de Imbituba, no litoral sul de Santa Catarina. A escolha desta área justifica-se pelo seu aumento populacional exponencial e pela forte pressão da especulação imobiliária em uma região de alta sensibilidade ambiental, marcada pela presença da Lagoa de Ibiraquera e da Praia do Rosa. A informalidade identificada no bairro é caracterizada, predominantemente, por ocupações de médio e alto padrão, o que se reflete na natureza dos procedimentos de regularização fundiária instaurados. No recorte temporal e geográfico analisado, todas as REURBs instauradas na área enquadram-se na modalidade de Interesse Específico (REURB-E).

Quanto à delimitação dos dados administrativos, o município de Imbituba conta atualmente com 26 processos administrativos de REURB no bairro de Ibiraquera. A situação atual desses processos distribui-se da seguinte forma:

- 17 processos encontram-se em fase inicial de requerimento;
- 8 processos estão instaurados e em trâmite interno nos órgãos municipais.
- 1 processo foi devidamente concluído.

Devido à vasta extensão territorial do bairro e à complexidade morfológica dos seus núcleos urbanos informais, este estudo adotou um critério de delimitação metodológica, para a análise exploratória e para o processamento em ambiente SIG (utilizando a ortofotocarta de 2014 e os ortomosaicos de 2021-2022) de dois processos. A escolha foi fazer a análise baseada nos dois processos em estágio mais avançado pela qualidade e

quantidade de informações disponíveis no material apresentado para o Município, tanto na identificação dos ocupantes quanto nas plantas e memoriais técnicos. Essa escolha permite confrontar a cidade real, conforme apresentado nos projetos de regularização fundiária, com os registros fiscais e jurídicos (cadastro municipal) de forma mais precisa.

Também, sobre a escolha dois núcleos, considerou-se importante a comparação do cadastro de um núcleo já aprovado e encerrado, com as matrículas emitidas pelo Cartório de Registro de Imóveis, com um núcleo em análise, o qual ainda não possui registro formal. Conforme se segue:

Tabela 1- Listagem das REURBs analisadas para confecção do presente trabalho.

REURBs IBIRAQUERA			
#	**Status**	**Nome**	**Área (m²)**
1	Concluída[6]	Caeté	13.847,75
2	Instaurada[7]	Domingos da Silveira I	69.738,04
Total			83.585,79

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

4 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do artigo, adotou-se uma abordagem metodológica quanti-qualitativa, de caráter descritivo e analítico, fundamentada no cruzamento e na validação concorrente de dados espaciais e tabulares. A pesquisa consistiu no cruzamento de bases de dados e o trabalho foi realizado em três etapas principais: coleta e triagem das bases de dados, compatibilização e cruzamento de informações, e análise integrada.

4.1 Coleta e Caracterização das Bases de Dados

A pesquisa estruturou-se a partir do levantamento de seis fontes principais de informação, sob a guarda do poder público municipal e do Registro de Imóveis:

1. Geoprocessamento Municipal: camadas vetoriais do perímetro urbano e do parcelamento do solo pelo software Geomais. Esta base apresentou, a priori, um cenário de acentuada defasagem temporal e espacial frente à realidade fática do município;
2. Cadastro Alfanumérico: Banco de dados nominal e fiscal (valor venal), contidos no sistema IPM e extraídos na data de 31 de março de 2026, com informações de

[6] IMBITUBA. Prefeitura Municipal. Decisão de Conclusão da Regularização Fundiária [Protocolo nº 15.264/2021]. Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, Florianópolis, n. 5320694, 6 nov. 2023. Disponível em: https://static.dom.sc.gov.br/?r=site/atoView&id=5320694. Acesso em: 16 abril. 2026.

[7] IMBITUBA. Decisão de Instauração da Regularização Fundiária Urbana [Protocolo nº 9.073/2023 - Processo Administrativo nº 315/2023]. Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, Florianópolis, n. 6057553, 5 jun. 2024. Disponível em: https://static.dom.sc.gov.br/?r=site/atoView&id=6057553. Acesso em: 16 abr. 2026.

propriedade, posse e área construída;

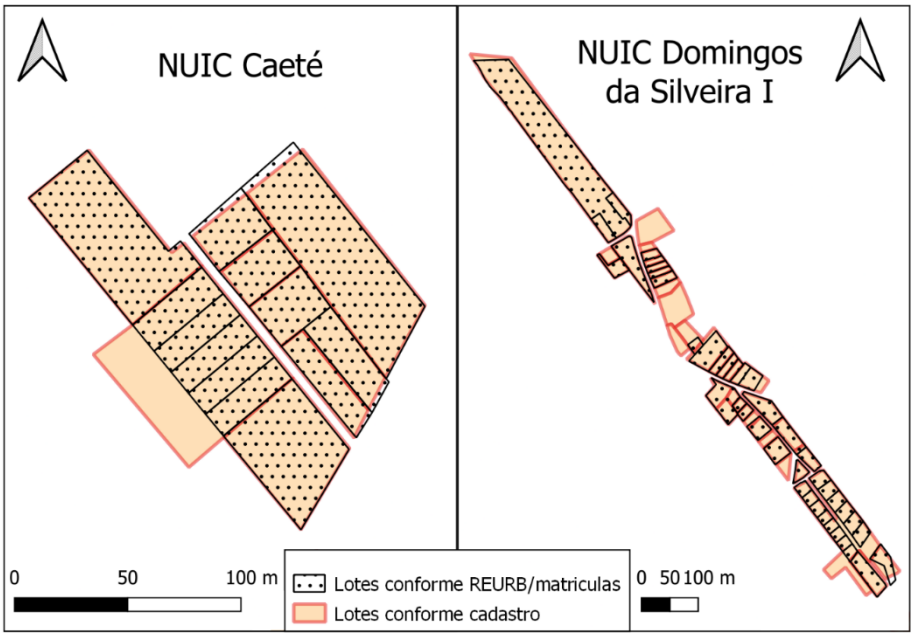
3. Processos de Regularização Fundiária Urbana (REURB): Processos administrativos instaurados no município, contendo plantas e memoriais descritivos;
4. Matrículas Imobiliárias: Documentos oficiais obtidos através das certidões de domínio das poligonais de REURB junto aos Cartórios de Registro de Imóveis (RI) competentes, no caso dos Municípios de Imbituba e Laguna, acostados aos processos de REURB ou levantados de forma complementar;
5. Ortofotocarta municipal de Imbituba 2014: Utilizada como marco temporal da legislação municipal de regularização de obras;
6. Ortomosaicos (2021-2022): Levantamento aerofotogramétrico mais recente para caracterização da realidade fática atual e identificação das edificações irregulares.

4.2 Compatibilização e cruzamento de informações

Em face da discrepância inicial entre os dados cartográficos oficiais e a ocupação real do território, estabeleceu-se uma hierarquia de confiabilidade das informações. Os dados técnicos, urbanísticos e jurídicos constantes nos processos de REURB foram adotados como verdade fática e critério de calibração do modelo. Essa premissa justifica-se pelo fato de as peças técnicas da REURB passarem por vistoria in loco, levantamento topográfico georreferenciado atualizado e posterior anuência dos confrontantes, fluxos previstos no normativo legal vigente (Lei nº 13.465/2017). Além disso, foram utilizadas as informações dos lotes os quais possuem matrícula devidamente registrada em cartório.

Para a análise, a primeira etapa na especialização dos perímetros das poligonais em REURB sobre a base georreferenciada desatualizada do município. Em seguida, associou-se a cada lote o seu respectivo registro alfanumérico e a situação jurídica expressa nas matrículas apresentadas nas tabelas de dados. O cruzamento de dados ocorreu por meio de ferramentas de Sistemas de Informação Geográfica (SIG), através do software QGIS e pareamento de bancos de dados através do software Microsoft Excel. Nisto a amostragem final ficou com 49 lotes, sendo 8 do Núcleo Urbano Informal Consolidado, NUIC Caeté e 41 do NUIC Domingos da Silveira I.

Figura 1 – Sobreposição do mapeamento do cadastro do Município com as informações encontradas nos processos de REURB e matrículas do Registro de Imóveis.



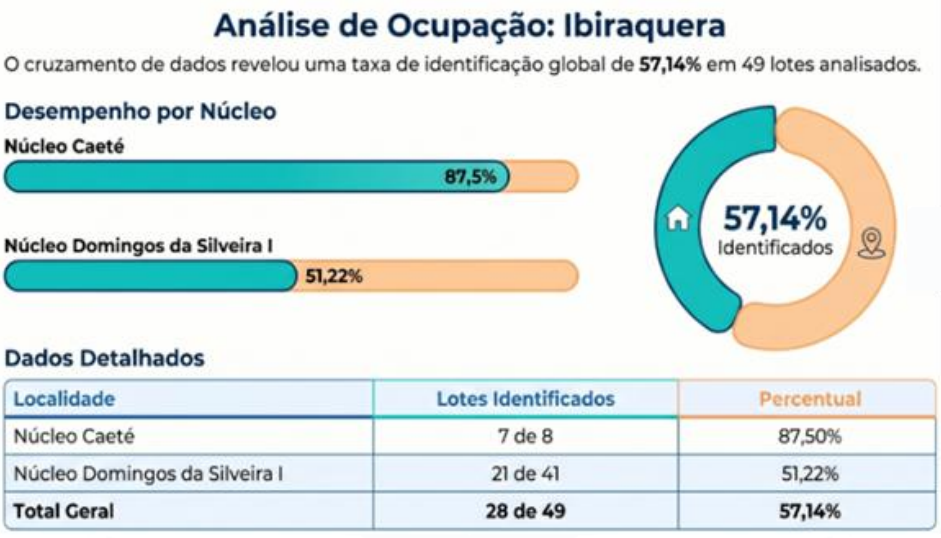
Fonte: Autores (2026).

5 ANÁLISE INTEGRADA

5.1 Análise Comparativa das bases de dados

Ao limpar os dados e cruzar os nomes dos ocupantes, foram encontradas correspondências para 28 dos 49 lotes analisados, correspondendo a 57,14% do total. Já se dividirmos por núcleo temos 7 de 8, 87,5%, para o Núcleo Caeté, e 21 de 41, 51,22%, para o Núcleo Domingos da Silveira I.

Figura 2 – Gráfico comparativo de titularidade entre cadastro REURB de REURB aprovada x REURB em andamento.



Localidade	Lotes Identificados	Percentual
Núcleo Caeté	7 de 8	87,50%
Núcleo Domingos da Silveira I	21 de 41	51,22%
Total Geral	**28 de 49**	**57,14%**

Fonte: Autores (2026).

Este resultado, principalmente quando considerados os núcleos separadamente, condiz com o esperado, já que o Núcleo Caeté encontra-se com o processo finalizado e as matrículas emitidas. Sendo um bom indício de que a REURB é uma forma válida de atualização de cadastro.

Quanto a análise das áreas dos lotes e considerando o prevista a tolerância de 5% do Código Civil brasileiro,[8] somente 5 dos 49 lotes se encaixam no critério, mostrando um grande descompasso entre o cadastro oficial do Município e a área fática dos lotes.

Compilando os dados em cenários, sendo o primeiro cenário ocupante e área correspondentes, segundo cenário ocupante corresponde e área divergente, terceiro cenário ocupante divergente e área correspondente e quarto cenário ocupante e área divergentes, chegamos aos seguintes resultados:

Tabela 1- Comparação da situação fática com cadastro municipal.

SITUAÇÃO CADASTRAL	Situação cartográfica verdadeira	Situação cartográfica falsa
Situação nominal verdadeira	Cenário 1: (0%)	Cenário 2: 24 (48,98%)
Situação nominal falsa	Cenário 3: 5 (10,2%)	Cenário 4: 20 (32,65%)

Fonte: Autores (2026).

Considerando o cenário identificado nas 49 amostras, os resultados revelam um diagnóstico preocupante sobre a integridade do cadastro técnico municipal. O primeiro cenário acende um alerta: não encontramos um único lote que unisse o nome correto do ocupante a uma área calculada dentro da lei. Isso prova que a base ativa do município está desatualizada e sofre de uma inconsistência estrutural, operando com distorções na quase totalidade das suas informações consolidadas.

Essa desconexão com a realidade territorial ganha contornos mais nítidos quando se analisa o segundo cenário, que concentra a maior fatia da amostra com 24 ocorrências. Aqui, o município consegue identificar quem é o sujeito passivo ou o responsável pelo lote através do nome escrito, porém os dados métricos, fiscais ou de área apresentam discrepâncias graves, situando-se fora do intervalo de normalidade. A situação posta pode ser compreendida como um reflexo direto de um processo de modernização administrativa focado assimetricamente na atualização do sistema alfanumérico da prefeitura, em detrimento do cadastro cartográfico e georreferenciado. Ao promover o recadastramento ou a migração de dados puramente textuais e tributários, o município logrou certo êxito em manter a identificação nominal ativa e vinculada aos seus respectivos contribuintes. Porém, negligenciou a necessária atualização das bases espaciais, permitindo que os dados de área

[8] "Presume-se que a referência às dimensões foi simplesmente enunciativa, quando a diferença encontrada não exceder de um vigésimo da área total enunciada, ressalvado ao comprador o direito de provar que, em tais circunstâncias, não teria realizado o negócio." BRASIL. [Código Civil (2002)]. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

permanecessem defasados ou fossem importados de plantas genéricas antigas, o que gerou divergências severas, que extrapolam os limites de tolerância. Esse descompasso tecnológico deixa claro que investir apenas em sistemas textuais não basta. Sem um Cadastro Técnico Multifinalitário que dialogue com o geoprocessamento e com a realidade de campo, a base territorial perde fidedignidade. O resultado prático é uma distorção irônica: a prefeitura sabe exatamente a quem cobrar, mas não faz ideia do tamanho real da terra que está tributando.

O terceiro cenário, que aponta para a existência de valores numéricos dentro do intervalo de tolerância, mas com a ausência de identificação nominal, reflete o fenômeno de parcelamento do solo sem o devido processo legal. Os cinco lotes inicialmente se encontravam no nome do parcelador originário e no processo de REURB estão apontados como dos herdeiros do mesmo, indicando que a família em questão parcelou o solo sem projeto urbanístico e aprovação no órgão municipal competente, permanecendo administrativamente incorretos devido à falta de vinculação a um sujeito passivo ou proprietário legal.

Na prática, a situação atinge o seu ponto mais crítico no quarto cenário, que abrange vinte amostras caracterizadas pela concomitância da falta de nome e de distorções numéricas severas. Este grupo representa o maior desafio para a governança local, sendo um forte indicativo de áreas informalmente consolidadas, ocupações recentes ou erros significativos de migração de sistemas antigos. Nesses setores, o gestor municipal caminha às escuras. O resultado revela que tanto a prefeitura quanto os próprios contribuintes acumulam uma passividade diante da atualização cadastral.

5.2 Análise Comparativa de Área Construída (Omissão Fiscal)

A análise ainda encontrou divergências entre as áreas construídas originalmente no cadastro e as áreas construídas estimadas dos lotes através da ortofotoimagens. Dos 49 lotes da amostra, somente 7 tiveram validação nas duas fontes de dados, já que se tratam de lotes vazios. Dos lotes efetivamente construídos, houve uma divergência média de 193,67 m² por lotes. Totalizando uma sonegação de 8.134,34 m² de área construída não cadastrada.

Notoriamente, seis lotes apresentaram uma área construída estimada inferior àquela efetivamente cadastrada no banco de dados municipal, revelando que a inércia na atualização cadastral persiste mesmo quando a retificação resultaria na redução da carga tributária do IPTU. Esse fenômeno mostra a ausência de uma cultura de manutenção cadastral, não somente por parte da prefeitura, mas também por parte dos contribuintes, os quais deixam de pleitear a revisão dos dados mesmo diante de um evidente benefício financeiro próprio. Sob a ótica da governança e do comportamento do cidadão, essa passividade sugere assimetrias de informação, a percepção de burocracia no processo administrativo ou o desconhecimento dos mecanismos de impugnação. Os dados demonstram a discrepância existente entre a realidade fática e a administrativa, revelando que a informalidade, além de fragmentar o ordenamento urbano, é causadora de uma renúncia de receita contínua.

Para o cálculo do imposto efetivamente sonegado, foram utilizados os dados e fórmulas presentes na lei da composição da Planta de Valores Genéricos do Município e Código Tributário, Leis nº 3.018 e 3.019 de 28 de dezembro de 2006, respectivamente. A Lei nº 3.018 indica que o Valor Venal do Imóvel Terreno é composto pela soma do Valor Venal do Terreno e o Valor Venal da Construção. Para fins deste trabalho somente foi considerado o valor venal da construção, calculado por:

$$VC = Ac \times Vb \times C1 \times C2 \quad (1)$$

Onde:

VC = Valor da construção

Ac = 8.134,34 m². Área da construção. Conforme calculado da diferença entre o cadastro efetivo e a área estimada.

Vb = 168,42 UFM.[9] Valor básico do metro quadrado da construção. Conforme tabela Valor Básico do Metro Quadrado de Construção em UFM (Art. 4º) da Lei nº 3.018/2006 para padrão médio.

C1 = 0,9. Fator de correção quanto à idade da construção. Conforme tabela "Fator de correção quanto à idade da construção" da Lei nº 3.018/2006 aqui considerado de 6 a 10 anos pelas datas das ortoimagens.

C2 = 1. Fator de correção quanto ao padrão arquitetônico da construção (Somatória de Pontos/100). Considerado padrão médio.

Ainda conforme Art. 256 da Lei 3.019/2006 o IPTU é apurado em 0,5% de alíquota sobre o valor venal para imóvel edificado.

Assim sendo, temos:

$$\begin{aligned} IPTU\ omitido &= 0{,}005 \times Ac \times Vb \times C1 \times C2 \\ &= 0{,}005 \times 8.134{,}34 \times 168{,}42 \times 4{,}83 \times 0{,}9 \times 1 \\ &= R\$29.776{,}64 \end{aligned} \quad (2)$$

A identificação de uma renúncia de receita ou sonegação de R$ 29.776,64 revela que, embora a prefeitura saiba quem tributar, o cadastro municipal não reflete a realidade fática do solo. Esse cenário é agravado pela desatualização do valor venal imobiliário, principal pilar da evasão fiscal nos municípios, cuja base de cálculo ignora a valorização real do solo e das edificações. Conforme a Portaria MDR nº 3.242/2022, a avaliação imobiliária para fins fiscais deve buscar o valor de mercado, prevendo atualizações sistemáticas a cada quatro anos para assegurar a equidade. Em contrapartida, as duas leis que regulamentam o IPTU no município completaram 20 anos de existência, operando em

[9] R$4,83. IMBITUBA. Decreto PMI nº 288, de 12 de dezembro de 2025: Define o valor da Unidade Fiscal Municipal – UFM, em atendimento ao disposto no Artigo 408 da Lei Complementar n°3.019, de 28 de dezembro de 2006, alterado pela Lei Complementar n° 3.598, de 20 de dezembro de 2009, que trata sobre atualização monetária dos créditos fiscais de qualquer natureza, inclusive, dos valores da Planta Genérica de Valores constantes na Lei Complementar n° 3.018, de 28 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar n° 4.318, de 20 de dezembro de 2013. Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, Florianópolis, n. 7830193, 12 dez. 2025. Disponível em: https://static.dom.sc.gov.br/?r=site/atoView&id=7830193. Acesso em 11 jun. 2026.

completo descompasso com a realidade imobiliária praticada no bairro.

Diante disso, ao projetar estatisticamente a média amostral, baseada em uma evasão fiscal total de R$ 29.776,64 em 49 lotes, o que representa uma perda arrecadatória média de R$ 607,69 por unidade, para o universo de 4.320 lotes tributáveis no bairro, o potencial de evasão fiscal de IPTU anual é estimado em R$ 2.626.220,80 (dois milhões, seiscentos e vinte e seis mil duzentos e vinte e oitenta centavos). Esse montante evidencia o impacto financeiro significativo decorrente da defasagem cadastral e legislativa na arrecadação municipal.

A comprovação da situação fática por meio do sensoriamento remoto revela que a ausência de lançamento tributário decorre de uma falha crônica na gestão de dados municipais. Esta situação caótica que vive o Município pode ser superada com a implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM). Uma base atualizada permitirá ao gestor transformar o geoprocessamento em inteligência fiscal. A REURB-E, ao consolidar os títulos de propriedade e suas respectivas áreas, atua como um vetor de atualização de dados e de fortalecimento da base econômica local, consolidando-se como um instrumento de sustentabilidade e equilíbrio financeiro para o município, viabilizando que a receita arrecadada seja revertida em políticas públicas de regularização fundiária de interesse social.

6 CONCLUSÃO

A análise demonstra que o bairro de Ibiraquera reflete uma disparidade acentuada entre a cidade fática e a cidade cadastral. O estudo das amostras demonstra que a ausência de um CTM eficiente, além de comprometer a justiça fiscal, também mostra-se um entrave ao planejamento urbano sustentável. A Regularização Fundiária Urbana (REURB), portanto, consolida-se como um mecanismo indispensável para superar a invisibilidade gerada pela informalidade, promovendo a justiça social e a eficiência fiscal no município.

A superação da evasão de receitas e o aprimoramento do planejamento urbano, como se constata, dependem da implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), cuja integração de dados físicos, jurídicos e econômicos asseguram uma tributação precisa e equânime baseada no uso efetivo do solo. Para tanto, o Poder Público deve atuar na recuperação da mais-valia urbanística, exigindo contrapartidas que impeçam a privatização de benefícios por grupos privilegiados e garantam a função social da propriedade. A necessidade da modernização dos registros territoriais, por meio de dados georreferenciados da REURB, ultrapassam a mera obrigação Administrativa, configurando-se como uma ferramenta estratégica de governança capaz de alinhar a arrecadação municipal à real capacidade contributiva dos cidadãos, ao equilíbrio socioeconômico da coletividade, e, principalmente, promover a transformação digital da cidade e cumprir com as metas globais de desenvolvimento sustentável e justiça institucional desenhadas pelas Nações Unidas.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 11 jun. 2026.
BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana...** Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 11 jun. 2026.

BRASIL. Portaria nº 3.242, de 9 de novembro de 2022. **Aprova as diretrizes para a criação, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM, nos municípios brasileiros.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 nov. 2022. Disponível em:https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.242-de-9-de-novembro-de-2022-443240087 Acesso em: 14 jun. 2026.

FONTANELA, Ana Grécia Almeida Rizzo. **A REURB como instrumento indutor de desenvolvimento socioeconômico nas pequenas cidades do Maranhão.** 2023. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília (UNIMAR), Marília, 2023. Disponível em: https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/0932FCA292D57E6CBAC22A96938D580E.pdf Acessado em 02 jun. 2026.

IMBITUBA. Lei nº 3.018, 28 de dezembro de 2006. **Aprova a planta de valores genéricos para fins de determinação do valor venal dos imóveis sujeitos ao IPTU e dá outras providências.** Imbituba: Câmara Municipal, 28 de dezembro de 2006. Disponível em: https://www.imbituba.sc.leg.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/11582. Acesso em: 11 jun. 2026.

IMBITUBA. Lei nº 3.019, 28 de dezembro de 2006. **Institui o Código Tributário do Município de Imbituba e dá outras providências.** Imbituba: Câmara Municipal, 28 de dezembro de 2006. Disponível em: https://www.imbituba.sc.leg.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/11583. Acesso em: 11 jun. 2026.

IMBITUBA. **Decisão de Conclusão da Regularização Fundiária [Protocolo nº 15.264/2021].** Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, Florianópolis, n. 5320694, 6 nov. 2023. Disponível em: https://static.dom.sc.gov.br/?r=site/atoView&id=5320694. Acesso em: 16 abril. 2026.

IMBITUBA. **Decisão de Instauração da Regularização Fundiária Urbana [Protocolo nº 9.073/2023 - Processo Administrativo nº 315/2023].** Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, Florianópolis, n. 6057553, 5 jun. 2024. Disponível em: https://static.dom.sc.gov.br/?r=site/atoView&id=6057553. Acesso em: 16 abr. 2026.

IMBITUBA (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Ortofotocarta municipal de 2014.** Imbituba, 2014.

IMBITUBA (Município). **Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento Urbano.** Ortomosaicos aerofotogramétricos de Ibiraquera (2021-2022). Imbituba, 2024.

IMBITUBA. Decreto PMI nº 288, de 12 de dezembro de 2025: **Define o valor da Unidade Fiscal Municipal – UFM, em atendimento ao disposto no Artigo 408 da Lei Complementar n°3.019, de 28 de dezembro de 2006, alterado pela Lei Complementar n° 3.598, de 20 de dezembro de 2009, que trata sobre atualização monetária dos créditos fiscais de qualquer natureza, inclusive, dos valores da Planta Genérica de Valores constantes na Lei Complementar n° 3.018, de 28 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar n° 4.318, de 20 de dezembro de 2013.** Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, Florianópolis, n. 7830193, 12 dez. 2025. Disponível em: https://static.dom.sc.gov.br/?r=site/atoView&id=7830193. Acesso em 11 jun. 2026.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.** Brasília: PNUD, 2015.

SILVA, Everton da et al. **Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal.** Florianópolis: Editora da UFSC, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/253967. Acessado em 3 abr. 2026.

SOTTO, Debora. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica.** 2015. Tese (Doutorado em Direito Urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2015. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6730 Acessado em 30/04/2026.

VIEIRA, Bruno Soeiro; et al. **Reformulando a tributação municipal para a justiça socioespacial. Revista** Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/900 Acessado em: 30/05/2026