Cadastros municipais em Santa Catarina: Diagnóstico e análise temporal a partir da pesquisa de informações básicas municipais

Municipal cadastres in Santa Catarina: diagnostic and temporal analysis based on the basic municipal information survey.

Lucas Lara Rohde[1]

Everton da Sil[2]va[2]

RESUMO: O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) constitui instrumento central da gestão territorial brasileira, regulamentado pela Portaria MDR n.º 3.242/2022, mas cuja implementação permanece heterogênea e insuficientemente monitorada nos municípios. Este artigo apresenta um diagnóstico longitudinal dos sistemas cadastrais dos 295 municípios de Santa Catarina a partir das edições de 2005, 2015 e 2019 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE), única fonte de dados secundários com cobertura nacional e quesitos comparáveis sobre cadastro imobiliário para esse período. A partir de quatro dimensões analíticas existência, informatização, integração fiscal e modernização, propõe-se uma tipologia de quatro perfis municipais: Avançado, Em Transição, Incipiente e Ausente. Os resultados indicam que a função fiscal do cadastro está consolidada universalmente no estado, com 100% dos municípios cobrando IPTU e declarando cadastro imobiliário em 2019. Contudo, o georreferenciamento dimensão central da norma vigente alcança apenas 11,9% dos municípios, revelando hiato expressivo entre o marco normativo e a prática cadastral. A tipologia classifica 81,0% dos municípios no perfil Em Transição, 9,8% como Avançados e 9,2% como Incipientes. A distribuição dos perfis por porte populacional demonstra que fatores institucionais e de gestão local são tão ou mais determinantes que o porte para o avanço cadastral. A descontinuidade do bloco de cadastro nas edições MUNIC de 2023 e 2024 evidencia a ausência de um sistema nacional de monitoramento do CTM, reforçando a necessidade de instrumento diagnóstico específico como próximo passo desta pesquisa.

Palavras-chave: Cadastro Territorial Multifinalitário; MUNIC; diagnóstico cadastral; tipologia municipal; Santa Catarina.

ABSTRACT: The Multi-Purpose Land Registry (Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM) is a central instrument of Brazilian territorial management, regulated by Ministerial Order MDR No. 3,242/2022, yet its implementation remains heterogeneous and insufficiently monitored across municipalities. This article presents a longitudinal diagnostic of the cadastral systems of Santa Catarina's 295 municipalities based on the 2005, 2015, and 2019 editions of the Basic Municipal Information Survey (MUNIC/IBGE). the only secondary data source with national coverage and comparable cadastral variables for this period. Drawing on four analytical dimensions, existence, computerization, fiscal integration, and modernization, a four-profile municipal typology is proposed: Advanced, In Transition, Incipient, and Absent. Results show that the fiscal function of the cadastre is universally consolidated in the state, with 100% of municipalities collecting urban property tax (IPTU) and declaring the existence of a real estate registry in 2019. However, georeferencing, the core dimension of the current regulatory framework, reaches only 11.9% of municipalities, revealing a significant gap between normative standards and cadastral practice. The typology classifies 81.0% of municipalities as In Transition, 9.8% as Advanced, and 9.2% as Incipient. The distribution of profiles across population size classes demonstrates that institutional and local governance factors are at least as determinant as municipal size for cadastral advancement. The absence of the cadastral module in the 2023 and 2024 MUNIC editions highlights the lack of a national CTM monitoring system, reinforcing the need for a purpose-built diagnostic instrument as the next step of this research.

Keywords: Multi-Purpose Land Registry; MUNIC; cadastral diagnostic; municipal typology; Santa Catarina.

[1] UFSC - PPGTG / lucas.rohde@posgrad.ufsc.br
[2] UFSC - PPGTG / everton.silva@ufsc.br

1 INTRODUÇÃO

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é um modelo de gestão territorial que, no Brasil, dispõe de arcabouço normativo progressivamente consolidado: do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabeleceu os fundamentos da política urbana municipal, às Portarias MDR nº 511/2009 (revogada) e, em sua substituição, a Portaria MDR 3.242/2022 (Brasil, 2022), que definiram as diretrizes técnicas e institucionais para a sua implantação nos municípios brasileiros. Não obstante esse avanço regulatório, a implementação efetiva do CTM permanece heterogênea, fragmentada e insuficientemente monitorada, com expressiva parcela dos municípios ainda operando com sistemas cadastrais precários, desatualizados ou restritos a função fiscal. O hiato entre a normatização e a prática cadastral constitui o problema central que motiva este estudo.

Santa Catarina (SC), tem 295 municípios de perfis socioeconômicos e territoriais heterogêneos, demonstrando-se um caso de estudo representativo. O estado combina municípios altamente urbanizados e economicamente dinâmicos no litoral (que recentemente apresentam intenso crescimento imobiliário) e municípios rurais de pequeno porte no interior, onde a capacidade cadastral tende a ser limitada. Essa diversidade interna faz do estado o laboratório adequado para compreender as trajetórias dos sistemas cadastrais ao longo do tempo.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE), realizada desde 1999, constitui a principal fonte de dados secundários sobre a gestão pública local no Brasil. Em edições selecionadas, incluiu um bloco sobre "Recursos para a Gestão" com quesitos sobre cadastro imobiliário, IPTU, PGV e ISSQN, operando como fonte proxy que permite rastrear a evolução dos sistemas cadastrais. As edições de 2023 e 2024, contudo, suprimiram esses quesitos, coincidindo com o período pós-Portaria MDR 3.242/2022 e reforçando a necessidade de diagnósticos específicos.

O presente artigo diagnostica a evolução dos sistemas cadastrais dos 295 municípios de Santa Catarina a partir das edições MUNIC de 2005, 2015 e 2019, propondo uma tipologia de quatro perfis: Avançado, Em Transição, Incipiente e Ausente, como referência para instrumento diagnóstico específico e formulação de políticas de modernização cadastral.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Cadastro Territorial Multifinalitário

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é definido como o inventário oficial e sistemático das parcelas do município, associado aos dados dos cadastros temáticos (Brasil, 2022, art. 1º). Diferentemente de um simples registro fiscal, o CTM organiza-se como uma base geométrica de referência para múltiplas políticas públicas, através de cadastros temáticos, como: tributário, ambiental, habitacional, de infraestrutura e de planejamento urbano, tornando-se instrumento indispensável para a gestão territorial e para a promoção da justiça territorial nos municípios brasileiros.

No centro do CTM está a parcela territorial, a menor unidade do cadastro,

identificada por código único e vinculada ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB), conectada idealmente ao Registro de Imóveis (BRASIL, 2022, art. 4.º). A parcela pode ser certificada, com precisão geodésica normativa, ou não certificada, com progressão incremental prevista à medida que os municípios qualificam seus sistemas (BRASIL, 2022, art. 5.º).

Historicamente, a maioria dos municípios brasileiros opera com cadastros exclusivamente fiscais, nos quais a componente espacial é marginal e a integração com outras áreas da administração municipal é precária ou inexistente (SILVA, 2023). O CTM rompe com essa lógica ao estabelecer o cadastro territorial como base geométrica de todos os cadastros temáticos (BRASIL, 2022, art. 2.º), promovendo interoperabilidade e servindo ao planejamento territorial integrado em vez de apenas à receita municipal.

A exigência de informações territoriais confiáveis foi consolidada pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), que condiciona instrumentos como outorga onerosa, IPTU progressivo e ZEIS à existência dessas bases, instituindo os pressupostos que tornam o CTM necessário. A Portaria n.º 511/2009 do Ministério das Cidades representou o primeiro esforço de diretrizes nacionais, propondo a parcela como unidade básica e o georreferenciamento ao SGB como referência; seu caráter meramente orientativo e a ausência de integração com cadastros temáticos limitaram sua efetividade prática.

A Portaria MDR n.º 3.242/2022 revogou a anterior e introduziu avanços significativos (SILVA, 2023): ampliou o conceito de CTM para incorporar explicitamente os cadastros temáticos; criou a distinção entre parcela certificada e não certificada, permitindo progressão incremental rumo ao rigor geodésico; estabeleceu gatilhos obrigatórios de atualização vinculados ao Registro de Imóveis (BRASIL, 2022, art. 5.º, §2.º); e previu o Observatório do Mercado Imobiliário como ferramenta de monitoramento dos valores cadastrais (BRASIL, 2022, art. 20). Apesar desse avanço normativo, a implementação permanece heterogênea: georreferenciamento, geotecnologias e interoperabilidade são ainda minoritárias, concentrando-se em municípios de maior capacidade técnica e financeira. O cadastro urbano permanece de adesão voluntária, sem obrigatoriedade equivalente à do georreferenciamento rural e sem mecanismo nacional de monitoramento sistemático.

2.2 A pesquisa MUNIC do IBGE

A MUNIC é um levantamento anual sobre a estrutura e o funcionamento das instituições públicas municipais, tendo como informante principal a prefeitura (IBGE, 2020).

Do ponto de vista do diagnóstico cadastral, a MUNIC opera como fonte secundária (Proxy), pois ela não mede o CTM diretamente, mas captura variáveis correlatas que permitem inferir o estado dos sistemas cadastrais municipais. As edições de 2005, 2015 e 2019 (IBGE, 2006, 2016, 2020) incluíram o bloco temático “Recursos para a Gestão” onde havia a existência e informatização do cadastro imobiliário, cobrança de IPTU, existência e informatização da Planta genérica de valores e cadastro de serviços (ISSQN). A edição de 2019 é a mais abrangente da série e traz quesitos sobre georreferenciamento do

cadastro, acesso público às informações e número total de imóveis cadastrados, variáveis diretamente ligadas ao CTM, conforme as diretrizes das Portarias nº 511/2009 e MDR nº 3.242/2022 (BRASIL, 2022).

Essa capacidade de monitoramento apresentou uma interrupção crítica: as edições MUNIC 2023 e 2024 adotaram formato exclusivamente temático, sem quesitos sobre cadastro imobiliário, PGV ou georreferenciamento, precisamente no período imediatamente posterior à promulgação da Portaria MDR 3.242/2022, quando o acompanhamento da adesão municipal às novas diretrizes seria mais relevante. A edição de 2025 retomou o bloco, mas essa descontinuidade evidencia a ausência de uma política contínua de monitoramento do CTM, subordinada a decisões editoriais do IBGE.

As limitações da MUNIC como fonte cadastral devem ser consideradas na interpretação dos resultados: as informações são autodeclaradas, introduzindo viés de superestimação; o conceito de "cadastro imobiliário" não é padronizado entre edições; e a periodicidade irregular impede séries temporais contínuas. Essas limitações não inviabilizam o uso da fonte, mas reforçam o argumento pelo desenvolvimento de instrumento diagnóstico próprio.

2.3 Tipologias de capacidade cadastral municipal

A literatura sobre capacidade cadastral municipal no Brasil é relativamente escassa quando comparada à produção internacional sobre *land administration systems* (DALE; McLAUGHLIN, 1999; WILLIAMSON et al., 2010). Os estudos existentes tendem a abordar o tema de forma setorial, avaliando a qualidade da PGV para fins tributários, ou o grau de informatização do cadastro imobiliário, sem produzir classificações sistemáticas que permitam comparações longitudinais entre municípios.

No plano internacional, a FIG (Federação Internacional de Geômetras) propôs o conceito de *cadastre fit-for-purpose* (cadastro ajustado ao propósito), que reconhece que diferentes municípios necessitam de diferentes níveis de sofisticação cadastral conforme sua realidade territorial, econômica e institucional (ENEMARK et al., 2014). Essa perspectiva é relevante para o contexto brasileiro, onde a exigência de um padrão único de CTM pode ser inadequada para os mais de 3.900 municípios com população inferior a 20.000 habitantes.

No Brasil, a abordagem mais próxima de uma tipologia sistemática encontra-se nos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Programa Nacional de Capacitação das Cidades e nas análises derivadas da própria MUNIC. Cunha e Erba (2010), ao elaborarem o manual de apoio às diretrizes da Portaria 511/2009, identificaram implicitamente quatro estágios de desenvolvimento cadastral: inexistente, analógico, parcialmente digital e plenamente digital. Sem, contudo, aplicá-los empiricamente ao conjunto dos municípios brasileiros. Silva (2023) retoma essa perspectiva evolutiva ao descrever a progressão do cadastro fiscal para o CTM Multifinalitário, mas igualmente sem uma classificação quantitativa aplicada a dados secundários nacionais.

A ausência de uma tipologia empírica aplicada ao universo municipal brasileiro constitui, portanto, uma lacuna que este artigo busca preencher. A tipologia proposta a

seguir é construída com base nos quesitos disponíveis nas edições comparáveis da MUNIC e opera em quatro perfis ordenados, do mais desenvolvido ao mais precário, conforme apresentado na seção de metodologia.

3 METODOLOGIA

3.1 Fontes de dados e edições selecionadas

A fonte de dados é a MUNIC, realizada pelo IBGE desde 1999, reutilizada para fins analíticos distintos de sua finalidade original, em abordagem descritiva-quantitativa com corte longitudinal (2005–2019). O Quadro 1 apresenta o histórico completo das edições e a presença do bloco "Recursos para a Gestão" com quesitos sobre cadastro imobiliário em cada uma delas. Para fins desta pesquisa, as edições foram classificadas em quatro categorias.

As edições foram classificadas em quatro categorias: Categoria I (analíticas principais) - 2005, 2015 e 2019, únicas com quesitos comparáveis sobre cadastro, sendo 2019 a referência tipológica por ser a mais abrangente; Categoria II (contextuais) - 2023 e 2024, sem bloco de cadastro, incorporadas à discussão para documentar a interrupção no monitoramento; Categoria III (prospectiva) - 2025, com bloco equivalente ao de 2019, mas dados indisponíveis no momento desta pesquisa; Categorias IVa e IVb - edições anteriores a 2005 ou intermediárias com bloco cadastral (2011–2014, 2016–2022), excluídas por antecederem o período ou por sobreposição analítica.

Quadro 1- Edições da MUNIC e presença do bloco de cadastro imobiliário.[3]

Edição	Suplemento temático	Bloco "Recursos para a Gestão" / cadastro imobiliário	Status nesta pesquisa
1999-2004	Finanças públicas/ Meio ambiente	Sim (básico)/variado	IVa
2005	**Assistência Social**	**Sim**	**I**
2006-2009	Cultura/Habitação/Transporte/ Meio Ambiente	Não/variado	IVb
2011-2014	— / Inclusão Produtiva	Sim	IVb
2015	**—**	**Sim**	**I**
2016-2022	— / Habitação / outros	Sim	IVb
2019	**—**	**Sim (mais completa)**	**I**
2023	Políticas sociais/DH/Governança	Não	II
2024	Habitação/Transporte/Igualdade racial	Não	II
2025	**Recursos para a Gestão**	**Sim**	**III**

Fonte: Autoria própria (2026).

[3]Edições IVb (2011–2014, 2016–2022) possuem bloco cadastral mas foram excluídas para evitar sobreposição analítica; 2005, 2015 e 2019 representam os momentos-chave do ciclo normativo (pré-Portaria 511, pós-Portaria 511 com maturação, e pré-Portaria 3.242).

3.2 Universo e unidade de análise

A unidade de análise é o município. O universo compreende os 295 municípios do estado de Santa Catarina, identificados pelo código UF = 42 na base de dados do IBGE. A escolha de SC como recorte territorial justifica-se por duas razões complementares: a heterogeneidade interna do estado, que combina municípios altamente urbanizados no litoral com municípios rurais de pequeno porte no interior, o intenso crescimento imobiliário verificado na faixa litorânea a partir dos anos 2000, que gerou pressão sobre os sistemas cadastrais municipais.

O Quadro 2 apresenta a distribuição dos 295 municípios catarinenses por faixa populacional, corte analítico que será retomado na apresentação dos resultados.

Quadro 2 — Distribuição dos municípios de Santa Catarina por faixa populacional

Faixa populacional	**N.º de municípios**	**%**
Até 5.000 hab.	123	41,7%
5.001 a 20.000 hab.	98	33,2%
20.001 a 100.000 hab.	60	20,3%
Acima de 100.000 hab.	14	4,8%
Total	**295**	**100%**

Fonte: IBGE, Estimativas de População em 01/06/2025.

3.3 Dimensões de análise e quesitos utilizados

A análise organiza-se em quatro dimensões (Quadro 3): Existência e Informatização, disponíveis nas três edições; Integração fiscal, igualmente disponível nas três; e Modernização, exclusiva da edição de 2019, o que ancora a tipologia nessa edição como referência.

Quadro 3 — Dimensões de análise e disponibilidade dos quesitos por edição da MUNIC

Dimensão	Quesito	2005	2015	2019
Existência	Possui cadastro imobiliário?	✓	✓	✓
Informatização	Cadastro é informatizado?	✓	✓	✓
Informatização	PGV é informatizada?	✓	✓	✓
Integração fiscal	Cobra IPTU?	✓	✓	✓
Integração fiscal	Possui PGV?	✓	✓	✓
Integração fiscal	Possui cadastro ISSQN?	—	✓	✓
Modernização	Cadastro georreferenciado?	—	—	✓
Modernização	Acesso público ao cadastro?	—	—	✓
Modernização	Número de imóveis cadastrados?	—	—	✓

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos questionários MUNIC (IBGE, 2006, 2016, 2020).

3.4 Construção da tipologia

A tipologia foi construída com base nos quesitos da MUNIC 2019, a única a incluir a dimensão de Modernização, com quatro perfis ordenados, conforme o Quadro 4.

A lógica de classificação é cumulativa: um município só pode ser classificado em um perfil superior se atender aos critérios de todos os perfis anteriores. O perfil **Avançado** exige a combinação de existência, informatização, integração fiscal e pelo menos um indicador de modernização, georreferenciamento ou acesso público. O perfil **Em Transição** reúne municípios com cadastro existente e informatizado, mas sem modernização. O perfil **Incipiente** agrupa municípios com cadastro existente, mas não informatizado, ou com integração fiscal incompleta. O perfil **Ausente** classifica municípios sem cadastro imobiliário declarado.

É importante registrar que a tipologia é construída sobre dados proxy, ela captura o que a MUNIC permite capturar, não o CTM em sua integralidade conforme a Portaria 3.242/2022. Um município classificado como Avançado segundo esses critérios pode ainda estar distante do modelo pleno exigido pela norma vigente.

Quadro 4 — Critérios operacionais da tipologia de perfis municipais

Perfil	Critérios (MUNIC 2019)
Avançado	Cadastro imobiliário: Sim; informatizado: Sim; IPTU cobrado: Sim; PGV existente: Sim; PGV informatizada: Sim; cadastro georreferenciado: Sim (MTIC272)
Em Transição	Cadastro imobiliário: Sim; informatizado: Sim; IPTU cobrado: Sim; PGV existente: Sim; cadastro não georreferenciado, ou PGV não informatizada
Incipiente	Cadastro imobiliário: Sim; pelo menos um dos seguintes ausente: informatização do cadastro, PGV, cobrança de IPTU
Ausente	Cadastro imobiliário: Não declarado

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.5 Procedimentos de análise

Os dados foram extraídos dos microdados MUNIC disponibilizados pelo IBGE em formato CSV, com filtro pela variável UF = 42 (Santa Catarina). O processamento foi realizado em Python 3.13, com uso da biblioteca pandas para leitura, normalização de variáveis, construção do painel longitudinal e cálculo das frequências por dimensão e edição.

A análise compreende três etapas. Na primeira, estatística descritiva por dimensão e por edição: frequências absolutas e relativas, para identificar tendências longitudinais entre 2005 e 2019. Na segunda, aplicação da tipologia aos dados de 2019, com distribuição dos 295 municípios pelos quatro perfis e cruzamento com a faixa populacional. Na terceira, representação cartográfica da distribuição espacial dos perfis no território catarinense, com base na malha municipal do IBGE de 2022, elaborado em QGIS 3.8.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 Evolução longitudinal dos sistemas cadastrais (2005–2019)

A análise das três edições da MUNIC revela trajetórias distintas conforme a dimensão analisada. Na dimensão de existência, os cadastros imobiliários municipais atingiram cobertura praticamente universal em SC já em 2005 (98,3%), consolidando-se em 100% nas edições seguintes. A cobrança do IPTU é igualmente universal nas três edições, indicando que a função fiscal do cadastro está estruturada na totalidade dos municípios catarinenses.

Na dimensão de informatização, o quadro é menos uniforme. A informatização do cadastro imobiliário cresceu de 92,8% (2005) para 97,6% (2015), mas recuou para 93,2% em 2019 (−4,4 p.p.). A PGV apresenta trajetória semelhante: avanço de 14,5 p.p. entre 2005 e 2015 (66,9% → 81,4%), seguido de queda de 8,7 p.p. até 2019 (72,7%). Esses recuos podem refletir mudanças na formulação dos quesitos ou maior rigor autoavaliativo dos respondentes. O cadastro de ISSQN, disponível a partir de 2015, apresenta cobertura elevada e estável: 99,3% em 2015 e 100% em 2019, com informatização em 94,6% e 95,6%, respectivamente.

Na dimensão de planejamento urbano, disponível apenas em 2005 e 2015, os avanços são os mais expressivos da série. A existência de Plano Diretor saltou de 32,4% para 76,6% (+44,2%), e o zoneamento de 29,4% para 87,1% (+57,7%), reflexo direto das obrigações impostas pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e do ciclo de elaboração e revisão de planos diretores que se intensificou na segunda metade dos anos 2000. A mediana do ano da lei do Plano Diretor deslocou-se de 1990 para 2008, indicando que a maioria dos municípios elaborou ou revisou seus planos nesse intervalo.

Tabela 1 — Evolução dos indicadores cadastrais nos municípios de Santa Catarina (2005–2015–2019)[4]

Dimensão	Indicador	% de municípios com resposta Sim				
		2005	2015	2019	Δ 2005–2015	Δ 2015–2019
Existência	Cadastro imobiliário existe	98,3	100,0	100,0	+1,7	0,0
Informatização	Cadastro informatizado	92,8	97,6	93,2	+4,8	−4,4
Fiscal	Cobra IPTU	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
	Possui PGV	88,7	98,6	96,9	+9,9	−1,7
	PGV informatizada	66,9	80,3	70,5	+13,4	−9,8
	Cadastro ISSQN existe	—	99,3	100,0	—	+0,7
	ISSQN informatizado	—	94,6	95,6	—	+1,0
Planejamento	Plano Diretor existe	32,4	76,6	—	+44,2	—
	Zoneamento existe	29,4	87,1	—	+57,7	—

[4] Valores em percentual de municípios com resposta 'Sim'. '—' indica variável não disponível na edição. PGV informatizada em 2019 calculada sobre os 286 municípios que declararam possuir PGV. Mediana do ano da lei do Plano Diretor: 1990 (2005) e 2008 (2015).

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos microdados MUNIC/IBGE (IBGE 2006, 2016, 2020).

4.2 Tipologia de perfis municipais (2019)

Aplicada aos dados de 2019, a tipologia classifica os 295 municípios catarinenses em três dos quatro perfis previstos, com ausência total do perfil Ausente. Esse resultado era esperado, dado que 100% dos municípios declararam possuir cadastro imobiliário nessa edição. (Quadro 2).

O perfil dominante é o Em Transição, que concentra 239 municípios (81,0%). Esses municípios possuem cadastro existente, informatizado, com cobrança de IPTU e PGV, mas não atendem ao critério de georreferenciamento. O georreferenciamento do cadastro (MTIC272) está presente em 35 municípios (11,9%); desses, 29 atendem simultaneamente ao critério de PGV informatizada e compõem o perfil Avançado. Os 6 municípios restantes, georreferenciados, mas sem PGV informatizada, permanecem classificados como Em Transição. O perfil Incipiente reúne 27 municípios (9,2%), caracterizados por cadastro não informatizado, ausência de PGV ou cobrança de IPTU não declarada.

Tabela 2 — Distribuição dos municípios de Santa Catarina por perfil tipológico (MUNIC 2019)[5]

Perfil	N.º de municípios	%
Avançado	29	9,8
Em Transição	239	81,0
Incipiente	27	9,2
Ausente	0	0,0
Total	**295**	**100,0**

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos microdados MUNIC/IBGE (2019).

O cruzamento com o porte populacional (Tabela 3) revela que o perfil Avançado é significativamente mais frequente entre municípios acima de 100.000 habitantes (38,5%), mas está também presente de forma não negligenciável em municípios de pequeno porte. 8 municípios com até 5.000 habitantes atingem o perfil Avançado, o que sugere que fatores institucionais e de gestão local podem ser tão ou mais determinantes que o porte. O perfil Incipiente concentra-se nos municípios menores: 14 dos 27 casos (51,8%) têm população de até 5.000 habitantes.

Tabela 3 — Distribuição dos perfis tipológicos por faixa populacional - Santa Catarina (MUNIC 2019)[6]

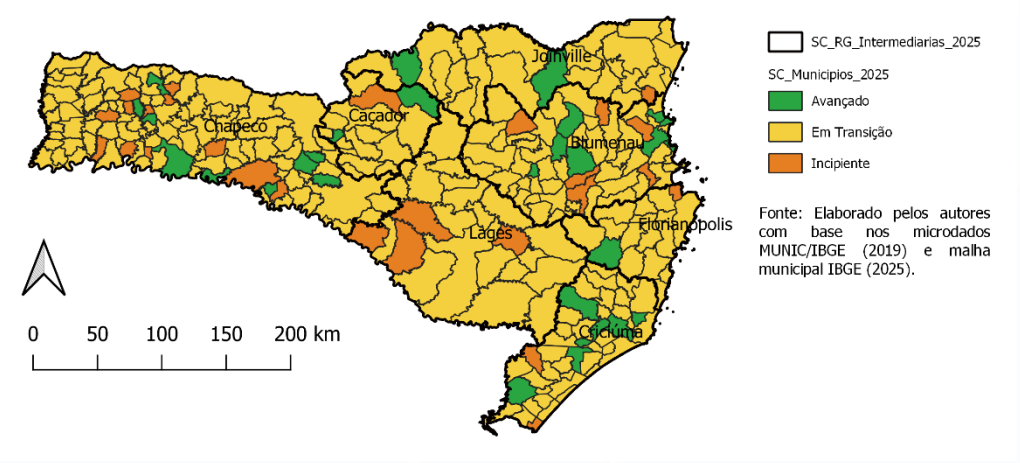
[5] Tipologia construída com base nos critérios do Quadro 4. O critério discriminante entre Avançado e Em Transição é o georreferenciamento do cadastro (MTIC272), presente em 35 municípios (11,9%).

[6] % calculado sobre o total de municípios de cada faixa populacional. Faixas populacionais conforme IBGE, Estimativas de População 01/06/2025 (Quadro 2). As duas cidades acima de 500.000 habitantes (Joinville e Florianópolis) estão incluídas na faixa 'Acima de 100.000 hab.'.

Perfil	Até 5.000 hab.		5.001–20.000 hab.		20.001–100.000 hab.		Acima de 100.000 hab.		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Avançado	8	7,5	11	9,2	5	8,8	5	38,5	29	9,8
Em Transição	84	79,2	98	82,4	49	86,0	8	61,5	239	81,0
Incipiente	14	13,2	10	8,4	3	5,3	0	0,0	27	9,2
Total	106	100,0	119	100,0	57	100,0	13	100,0	295	100,0

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos microdados MUNIC/IBGE (2019).

Figura 1: Distribuição dos municípios de SC, por Perfil de maturidade cadastral.



Fonte: Elaborado pelo autor.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados permitem três leituras estruturantes para a compreensão do estágio cadastral catarinense. A primeira: a função fiscal do cadastro está consolidada. A cobertura universal de IPTU e a quase universalidade do cadastro imobiliário e do ISSQN indicam que os municípios catarinenses, independentemente do porte, estruturaram em algum grau, seus sistemas de arrecadação tributária. Esse resultado é consistente com o que Silva (2023) identifica como o estágio predominante no Brasil: um cadastro essencialmente fiscal, funcional para fins tributários, mas desconectado das demais políticas territoriais.

Em segundo: a transição do cadastro fiscal para o CTM é incipiente. O georreferenciamento do cadastro, o objetivo central da Portaria MDR 3.242/2022 (BRASIL, 2022, art. 8º) e requisito para a certificação de parcelas, alcança apenas 35 municípios (11,9%) em 2019. Tal achado evidencia um hiato entre o marco normativo e a prática municipal. Esse resultado é coerente com o diagnóstico de Cunha e Erba (2010), segundo os quais a maioria dos municípios brasileiros ainda operava em estágios analógicos ou parcialmente digitais uma década e meia após as primeiras diretrizes nacionais.

A terceira compreensão é que a distribuição tipológica não é simplesmente função do porte do município. A presença de municípios avançados de pequeno porte e a ausência de municípios incipientes acima de 100.000 habitantes são consistentes com o conceito de cadastro *fit-for-purpose* (ENEMARK et al., 2014): o grau de sofisticação cadastral

adequada depende da realidade local, e municípios pequenos com boa gestão podem superar seus pares de maior porte. Esse achado tem implicações diretas para o desenho de políticas de capacitação cadastral, que não devem se guiar exclusivamente pelo porte como critério de priorização.

A massa crítica de municípios Em Transição (81,0%) representa, simultaneamente, o principal desafio e a principal oportunidade de política pública: são municípios com infraestrutura cadastral básica consolidada, onde intervenções direcionadas ao georreferenciamento e à integração com cadastros temáticos poderiam produzir avanços expressivos em direção ao CTM pleno.

Três limitações condicionam a interpretação: a autodeclaração introduz viés de superestimação da capacidade cadastral; o conceito de 'cadastro imobiliário' não é padronizado entre respondentes e edições; e a ausência das variáveis de modernização em 2005 e 2015 restringe a análise longitudinal dessa dimensão ao corte transversal de 2019. Esses limites reforçam o argumento pelo desenvolvimento de instrumento diagnóstico próprio com validação de campo.

6 CONCLUSÃO

Os resultados evidenciam que a função fiscal do cadastro está universalmente consolidada em SC. IPTU e cadastro imobiliário atingem cobertura de 100% em 2019 e que os avanços mais expressivos do período ocorreram no planejamento urbano, com Plano Diretor e zoneamento saindo de ~30% para mais de 75% dos municípios entre 2005 e 2015.

Contudo, o georreferenciamento, dimensão central da Portaria MDR 3.242/2022, alcança apenas 11,9% dos municípios, configurando o principal gargalo para a transição ao CTM pleno. A tipologia classifica 81% dos municípios como Em Transição: possuem base mínima, mas não atingiram o padrão de integração territorial exigido pela norma vigente. A descontinuidade do bloco de gestão nas edições da pesquisa em 2023 e 2024, justamente após a promulgação da Portaria MDR 3.242/2022, demonstra que há ausência de um sistema nacional de monitoramento sistemático do CTM, o que reforça a relevância do retorno deste bloco, sobre instrumentos de gestão, no questionário de 2025.

Como limitação central, os dados da pesquisa operam como *proxy*, capturando correlações do CTM, e não o CTM em si. Esse limite fundamenta a necessidade de um instrumento de diagnóstico específico, como a construção de um Índice de Maturidade Cadastral, a fim de avaliar e monitorar a implementação dessa importante ferramenta pelos municípios. Os autores sugerem como próximo passo dessa pesquisa exploratória a análise e avaliação, quando divulgados, dos dados da pesquisa de 2025, a elaboração e aplicação de questionário temático sobre o CTM, assim como a construção do instrumento já citado.

Referências

BRASIL. **Lei n.º 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: 27 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Portaria MDR n.º 3.242, de 9 de novembro de 2022**. Dispõe sobre 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. Seção 1, p. 91.

CUNHA, Eglaísa Micheline Pontes; ERBA, Diego Alfonso (Org.). **Manual de apoio — CTM: diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: https://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1414/manual_de_cadastro.pdf. Acesso em: 27 jun. 2026.

DALE, Peter F.; McLAUGHLIN, John D. **Land administration**. Oxford: Oxford University Press, 1999. 169 p. ISBN 978-0-19-823390-9.

ENEMARK, Stig; BELL, Keith Clifford; LEMMEN, Christiaan; McLAREN, Robin. **Fit-for-purpose land administration**. Copenhagen: International Federation of Surveyors (FIG); World Bank, 2014. 44 p. (FIG Publication, n. 60). ISBN 978-87-92853-11-0. Disponível em: https://www.fig.net/pub/figpub/pub60/Figpub60.pdf. Acesso em: 27 jun. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros — 2005.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html. Acesso em: 27 jun. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros — 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html. Acesso em: 27 jun. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros — 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html. Acesso em: 27 jun. 2026.

SILVA, Everton da (Org.). **Cadastro territorial multifinalitário aplicado à gestão municipal**. Florianópolis: UFSC, 2023. 214 p. ISBN 978-85-8328-172-6. DOI: 10.5281/zenodo.7869277. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/253967. Acesso em: 27 jun. 2026.

WILLIAMSON, Ian; ENEMARK, Stig; WALLACE, Jude; RAJABIFARD, Abbas. **Land administration for sustainable development**. Redlands: ESRI Press, 2010. 487 p. ISBN 978-1-58948-041-4.