

## Disseminação das Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário

Nelson Marisco <sup>1</sup>  
Vitor Matheus Bacani <sup>2</sup>  
Jaime Ferreira da Silva <sup>3</sup>  
Elias Rodrigues da Cunha

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS  
Campus de Aquidauana – MS  
79200-00 Aquidauana MS

<sup>1</sup> [nmarisco@uol.com.br](mailto:nmarisco@uol.com.br)

<sup>2</sup> [vitor.bacani@ufms.br](mailto:vitor.bacani@ufms.br)

<sup>3</sup> [jaimeferreirageo@bol.com.br](mailto:jaimeferreirageo@bol.com.br)

**RESUMO** - Pode-se afirmar que as Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário significam um marco regulatório ao desenvolvimento territorial municipal. Aproveitando a oportunidade apresentada pelo Ministério das Cidades em buscar parceria junto às Instituições Federais de Ensino para apresentar projetos para capacitar técnicos das prefeituras municipais de todos os Estados brasileiros. Esse projeto objetivou disseminar as Diretrizes Nacionais do CTM aos técnicos dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul. Estruturando-o em cidades polo, aproveitando a estrutura multi campus da UFMS. Nos módulos procurou-se focar os aspectos geométricos (físicos), os aspectos legais (jurídicos), os aspectos fiscais e os aspectos administrativos relacionados ao Cadastro. Desta forma, as diretrizes foram apresentadas de forma sistematizada procurando estimular o processo de discussão de cada artigo, contextualizando-os à realidade dos municípios com perspectiva à implementação pelos municípios.

**Palavras chave:** Gestão Territorial, Diretrizes Nacionais do CTM, Marco Regulatório.

**ABSTRACT** - It can be argued that the National Guidelines for Multipurpose Land Cadastre means a regulatory mark to the municipal territorial development. Seizing the opportunity presented by the Ministry of Cities in seeking partnership with the Federal Universities to present projects to train technicians of municipal governments of all brazilian states. This project aimed to disseminate the National Guidelines of the CTM to technicians of the municipalities of the State of Mato Grosso do Sul. Structuring the pole in cities, taking advantage of the camping structure of UFMS. In modules aimed to emphasize the geometrical aspects (physical), legal aspects (legal), the fiscal and administrative aspects related to the cadastre. Thus, the guidelines were presented in a systematic process of attempting to stimulate discussion of each article, contextualizing them to the reality of the cities with view to its implementation by municipalities.

**Key words:** Land Management, National Guidelines of the CTM, Regulatory Mark

# 1 INTRODUÇÃO

Segundo a “International Federation of Surveyors” - FIG (1995), “Um cadastro é um Sistema de Informação de Terras atualizado, fundamentado em parcelas, contendo registros que descrevem a natureza dos interesses na terra sobre os quais são determinados os direitos, as restrições e as responsabilidades dos indivíduos”. Geralmente, incluem uma descrição geométrica das parcelas, conjuntamente com outros registros que procuram descrever as propriedades, seu valor, seus proprietários e suas benfeitorias. Provê os governos, em todos os níveis, com inventários completos de posse da terra para regularização e tributação. Atualmente, essa informação também é usada cada vez mais pelos setores privados e públicos para o desenvolvimento territorial, planejamento urbano e rural, administração territorial, e monitorando ambiental.

Dessa forma, pode-se dizer que um cadastro é estabelecido para fins fiscais (avaliação e tributação equitativa da propriedade), fins legais (registro público de imóveis para transferências de propriedades) e para fins de fornecimento de suporte ao planejamento (cadastro geométrico das parcelas), permitindo um desenvolvimento sustentado.

Para Henssen (1996), um cadastro possui um papel fundamental na regularização do uso da terra, lotes e parcelas, na acessibilidade a água, ao esgoto, às vias de acesso e no auxílio na implementação dos programas sociais para a melhoria de acesso a terra, entre outros fatores.

No Brasil, até 2006, todos os municípios com população de até 20.000 habitantes deveriam elaborar seus Planos Diretores, essa é a premissa da Lei 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade. Para a execução desses Planos Diretores, faz-se necessário uma representação acurada e atualizada do espaço geográfico, isto é, produtos cartográficos de boa qualidade. Esses produtos cartográficos devem refletir de forma acurada e atualizada a realidade local e suas transformações, para que possam suportar adequadamente as ações de elaboração de um Plano Diretor Municipal. Infelizmente boa parte dos Planos Diretores elaborados pelos municípios brasileiros não se fundamentaram em Cadastros Territoriais Multifinalitários (CTM).

O Cadastro Territorial Multifinalitário estabelece um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo nos municípios, em concordância com as estratégias de políticas públicas (BRASIL, 2001). O Cadastro representa um papel importante na regularização do uso da terra. Os regulamentos de uso da terra estipulam condições para o estabelecimento inicial de uma parcela (por exemplo: subdivisão ou fusão); o uso da terra; tamanho da parcela; e a facilidade de acesso aos sistemas de água, esgoto e estradas (WILLIAMSON, 1986).

As informações geoespaciais aqui pensadas devem abranger as informações geomorfológicas, os diferentes ecossistemas existentes, a infraestrutura, o uso e ocupação do solo, o preço da terra (Planta de Valor Genérico), bem como as informações sociais, econômicas e ambientais do espaço territorial municipal.

Dentro deste contexto as ações desenvolvidas e relatadas nesse artigo, oriunda-se de um projeto de extensão aprovado junto ao Ministério das Cidades no âmbito do Edital PROEXTE/CIDADES 2010, que apresenta como um dos seus objetivos “Potencializar e ampliar os patamares de qualidade das ações propostas, projetando a natureza das mesmas e a missão da universidade pública, bem como os objetivos e diretrizes do Programa Nacional de Capacitação das Cidades do Ministério das Cidades” (Edital Ministério das Cidades, 2010).

Dentro deste contexto, submeteu-se e aprovou-se um projeto de extensão universitário para a “Disseminação das Diretrizes Nacionais do Cadastro Territorial Multifinalitário aos técnicos das prefeituras municipais do Estado de Mato Grosso do Sul”.

Objetivando-se disseminar aos técnicos das prefeituras municipais do Estado de Mato Grosso do Sul as Diretrizes Nacionais do Cadastro Territorial Multifinalitários apresentada pelo Ministério das Cidades na Portaria Nº 511, de 07 de dezembro de 2009.

## 2 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos, previu-se a execução de 5 oficinas em 5 cidades polo diferentes nas quais a UFMS possui Campus, ver Figura 01.



**Figura 01:** Cidades pólos para a realização das oficinas

Fonte: Bolsistas do projeto de extensão

Cada oficina teve carga horária de 16 horas aulas presencias. Compostas em estrutura modular de 04 horas, conforme Tabela 01:

**Tabela 01:** Estrutura metodológica utilizada no desenvolvimento das oficinas.

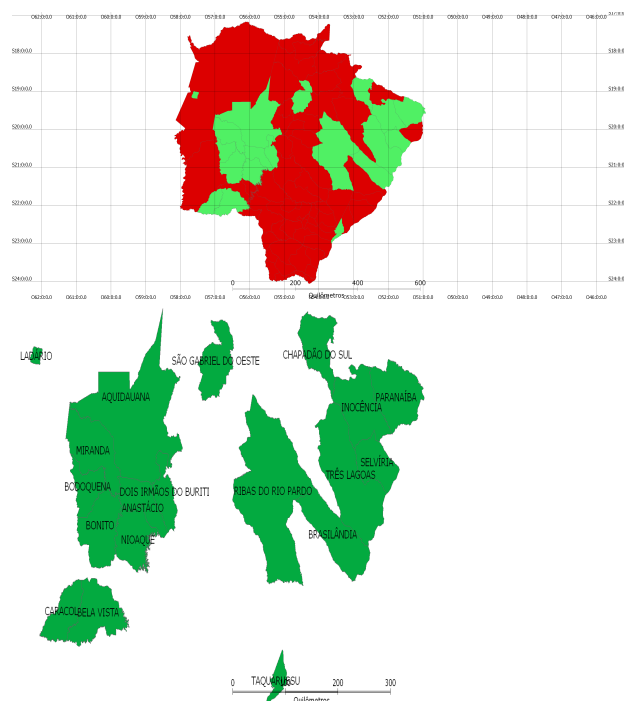
Módulos	Temas	Conteúdos
<b>01</b>	Aspectos geométricos(físicos) relacionados ao Cadastro.	A cartografia para o cadastro (os levantamentos, as projeções, a apresentação das informações cadastrais, etc.), atualização das informações cadastrais, a inscrição imobiliária única, a informatização ou não das informações cadastrais, etc.
<b>02</b>	Aspectos legais (jurídicos) relacionados ao Cadastro.	Relação com os cartórios, o registro dos imóveis a importância dos Planos Diretores e seus instrumentos urbanísticos (lei de parcelamento do solo urbano, código de obras e de postura, cadastro, etc.).
<b>03</b>	Aspectos fiscais relacionados ao Cadastro.	A Planta de Valores Genérica, procedimento de avaliação imobiliária e suas normas, alíquotas, taxas, (IPTU, ISSQN, ITBI, etc.).
<b>04</b>	Aspectos administrativos relacionados ao Cadastro e Balanço de encerramento com proposições finais.	(Gerenciamento, treinamento, autofinanciamento, treinamento dos responsáveis, rotinas e práticas e aspectos políticos.)

Destaca-se que os conteúdos abordados nos módulos foram norteados pelos elementos dispostos nas Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário.

### 3 RESULTADOS

Dos 41 municípios previstos inicialmente no Edital para serem treinados, 21 municípios encaminharam seus técnicos, ver Figura 02. Desta forma, treinou-se um total de 41 servidores municipais, um técnico da CAIXA (Regional de Campo Grande-MS) e um docente da UFMS.

Das 5 oficinas previstas em cinco cidades diferentes, nas quais a UFMS possui Campus (Aquidauana, Três Lagoas, Coxim, Nova Andradina e Chapadão do Sul), realizou-se 3 oficinas (duas em Aquidauana e uma em Três Lagoas), com média de sete municípios e 13 técnicos capacitados em cada.



**Figura 02 :** Em verde os municípios treinados no Estado de Mato Grosso do Sul.

Apesar das dificuldades administrativas e burocráticas encontradas dentro da UFMS, entende-se que os resultados obtidos foram promissores.

Haja vista, que com a metade dos recursos empregados, conseguiu-se treinar 50% das cidades previstas no Edital, bem como disseminar as Diretrizes do CTM para municípios localizados nas regiões Oeste, Leste, Norte e Sul do Estado de Mato Grosso do Sul, estendendo-se ainda, a dois municípios do Estado de São Paulo (Dracena/SP e Pereira Barreto/SP).

O total da carga horária das oficinas perfizeram 32 horas presenciais por polo. Totalizando 96 horas presenciais. Entende-se que em todos os polos executados houve um bom desempenho no desenvolvimento do curso, isso pode ser confirmado ao analisar-se as avaliações do curso, feitas pelos participantes do mesmo ao término de cada oficina.

Avalia-se que a não realização das outras duas oficinas nos respectivos Campus de Nova Andradina e Chapadão do Sul e a transferência da oficina de Coxim para o campus de Aquidauana, impossibilitaram o cumprimento das metas inicialmente previstas.

Entende-se que as dificuldade de convencimento dos gestores municipais em encaminharem seus técnicos, gravitou entre os seguintes fatores: falta de pessoal disponível na administração, falta de interesse do gestor público, falha de comunicação interna (prefeitura) e externa (equipe responsável pelo projeto), falta de contatar a associação dos municípios para

ajudar no convencimento dos gestores, sobre a importância do projeto para os municípios, melhor divulgação das oficinas pela Internet, através da página principal da UFMS.

Destaca-se que boa parte dos técnicos que participaram das oficinas nos diferentes polos, tinham algum relacionamento com o CTM nos seus municípios, isso fez com que as dinâmicas previstas no desenvolvimento das mesmas tivessem um bom desempenho, com trocas de informações técnicas entre os técnicos e uma grande interação entre os mesmos. A pequena quantidade de participantes, não mais que 15 por oficina, possibilitou um bom desenvolvimento da dinâmica de grupo.

Tem-se na troca de experiência entre o meio acadêmico e os técnicos municipais o ponto forte do desenvolvimento do projeto. Essa troca de experiência permite externalizar a realidade vivenciada pelos técnicos municipais no âmbito dos seus municípios, apresentando os elementos facilitadores e os desafios a serem enfrentados. Bem como, a possibilidade de sua atualização e capacitação em conteúdos que possam contribuir na qualidade dos serviços prestados aos munícipes e na sua alta estima como profissional e cidadão.

Ao meio acadêmico tem-se a possibilidade de repassar conceitos e conhecimentos adquiridos sobre o assunto, procurando coaduná-los à difícil tarefa de por em prática as teorias pensadas e desenvolvidas.

Aos discentes envolvidos no projeto, tem-se o ganho de experiência o qual seria impossível de se obter só nos bancos acadêmicos, permitindo ao término de sua formação ter experimentado a difícil tarefa de conhecer os desafios do processo de implementação e estruturação do CTM nas prefeituras municipais.

## **4 CONCLUSÕES**

Apesar do compromisso assumido inicialmente em treinar 41 municípios, totalizando mais de 100 técnicos municipais, entende-se que os objetivos foram alcançados.

Dentre os elementos dispostos nas Diretrizes Nacionais aqueles que mais chamaram à atenção dos técnicos municipais são:

- a estruturação do CTM em unidades parcelarias georreferenciadas ao sistema Geodésico Brasileiro com regime jurídico único;
- a possibilidade de se constituir um setor de cadastro autônomo e com previsão orçamentária própria dentro do orçamento municipal;
- conceber o CTM para dar suporte ao processo de desenvolvimento municipal e não só como instrumento fiscal, realidade de quase todos os pequenos municípios no Estado de Mato Grosso do Sul.

Os maiores desafios apresentados destacam-se:

- A luta política intrínseca ao processo de implementação, desenvolvimento e manutenção do CTM no âmbito municipal em função das forças políticas e econômicas que predominam nos municípios Sul Mato-grossenses e brasileiros;
- Necessidade de apoio financeiro e de treinamento continuado aos pequenos municípios para que possam implementar e ou consolidar os elementos dispostos nas diretrizes do CTM;
- As dificuldades ainda presente nos cartórios na solução de questões relacionadas a procedimentos e acesso às informações públicas dos registros de imóveis, apesar dos avanços proporcionados por determinados registradores públicos;
- Continuidade do processo de treinamento dos técnicos municipais para que os mesmos possam aprimorar o processo de fortalecimento das políticas de desenvolvimento municipal, com melhor distribuição de renda, geração de mais emprego e tributação mais justa aos munícipes (IPTU, ISS, ITR, etc.);
- Encontrar mecanismos facilitadores para a execução e o acesso aos municípios de pequeno porte no processo de elaboração e atualização de suas Plantas Cadastrais Municipais para que não se tornem refém desse gargalo presente na realidade Sul Mato-grossense e, por extensão,

brasileira. Na qual planeja-se sem conhecer o próprio território.

- Desafios para a implementação e fiscalização da cobrança do ITR no âmbito dos municípios. Partindo do fato de que a maioria possui grandes extensões rurais. Logo o ITR, passa a ser um tributo importantíssimo para a composição das finanças desses municípios que se vêm despreparados para assumirem essa nova responsabilidade tributária, tanto no que concerne ao corpo técnico como administrativo. Ademais, as composições políticas que permeiam esse cenário no âmbito desses municípios exercem influência significativa.

De modo geral a percepção que fica do processo de implementação das Diretrizes Nacionais do CTM nos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul é de que, determinados elementos dispostos nas Diretrizes será paulatinamente incorporado pelos municípios que já vem adotando alguma das ações previstas no mesmo, dentre esses municípios destacam-se a capital do Estado e os municípios com maior estrutura orçamentária e administrativa. Entretanto, em municípios menores, ter-se-á de haver um persistente e árduo processo de convencimento dos gestores e dos seus munícipes sobre os reais benefícios políticos e administrativos da implementação do CTM.

A ausência de uma política estratégica de desenvolvimento municipal, dentro de um contexto Regional de médio e longo prazo, remete esses municípios à lógica das políticas partidárias dependente dos recursos oriundos do Estado e da Federação, bem como, das emendas parlamentares dos políticos locais, criando uma dependência perversa dos recursos públicos destinados ao desenvolvimento desses municípios. O que muitas vezes retira o peso e a necessidade de manutenção, no âmbito das prefeituras, de uma equipe técnica capaz de elaborar projetos de qualidade, a serem submetidos aos Editais públicos, no sentido de buscas de recurso para o desenvolvimento desses municípios.

Ademais, sabe-se que os municípios não praticam uma política tributária e sim uma política fiscal, isso faz com que não haja equidade na cobrança de tributos no âmbito dos municípios, principalmente no tocante ao IPTU. Cobrar o IPTU de forma equitativa não sai barato aos municípios e isso geralmente torna-se um obstáculo quase que intransponível, a ponto de fazer com que o gestor público priorize o ITBI e o ISSQN, bem como outros tributos não próprios em detrimento a investir para melhorar o processo de cobrança do IPTU e do ITR. Posterior emprego esses recursos em melhoria e ampliação da infraestrutura municipal melhorando a qualidade de vida dos seus munícipes.

## 5 REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.

DALE, F. P. ; McLAUGHLIN J. D.. **Land Information Manangement**. Oxford University Press, United States, 1990.

HENSSEN, J.. **Cadastral information, an important land management tool**. ITC Journal v.1, 1996, p. 49 a 54.

IBGE – **Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/munic2001/index.htm> . Acesso em 20/03/2010.

INTERNATIONAL FEDERATION OF SURVEYORS (FIG). **Statement on the Cadastre**. p. 1 a 18, 1995.

LARSSON, G. **Land Registration and Cadastral Systems**. New York: Longman Scientific and Technical. 1991.

MANUAL DE APOIO – CTM: **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros**/ Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília; Ministério das Cidades, 2010. 170p. il.

MARISCO, N.. **Web Mapas Interativos como Interfaces aos Dados Geoespaciais: Uma**

**Abordagem Utilizando-se Tecnologias Fontes Abertas.** Florianópolis, SC – UFSC, 2004. Originalmente apresentada como tese de doutorado. Departamento de Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

MINISTÉRIO DA FAZENDA - BRASIL. **Projeto CIATA** – Manual do Cadastro Imobiliário. 1980.

WILLIAMSON, I. P. **Cadastral and Land Information Systems in Developing Countries.** The Australian Surveyor, Vol. 33 No. 1. 1986.