

Uma análise dos impactos das seis declarações do CADASTRO 2014 no desenvolvimento do sistema cadastral brasileiro

Suzana Daniela Rocha Santos E SILVA, Régis Fernandes BUENO e Artur Caldas BRANDÃO, Brasil

Key words: Cadastro 2014, Land Cadastre, Brazilian Cadastral System Cadastral, Land Governance.

SUMMARY

The 13th International Workshop of the International Federation of Surveyors (FIG) in Brazil is an excellent opportunity to discuss the impact of the six Statements of Cadastre 2014 on the development of the Brazilian cadastral system. Nearly three decades after its publication, it is essential to assess the main actions undertaken in the country to build and consolidate this system, identifying what is already aligned with the Statements and Principles of Cadastre 2014, what has not yet been adequately addressed, and the challenges to its effective nationwide implementation. Since 1998, the topic has gained prominence on Brazil's agenda and spurred various initiatives aimed at improving the cadastral system. Even so, these efforts have been insufficient to establish a land cadastre in which rights, restrictions, and responsibilities (RRR) are unequivocally defined, in compliance with the requirements of the Real Estate Registry. Problems persist, such as the difficulty in clearly identifying all RRR affecting the territory, fragmentation of the organizational structure, the absence of a nationwide regulatory framework, an incomplete cadastral database, disaggregated information, and outdated cadastral data. In light of the commitments to sustainable development and the targets of the 2030 Agenda, a critical reflection on each initiative already undertaken is necessary, with a view to remedying the remaining weaknesses and promoting the adjustments required to achieve Cadastre 2014 compliance in Brazil.

Palavras-chave: Cadastro 2014, Cadastro Territorial, Sistema cadastral brasileiro, Governança de terras.

RESUMO

A realização do 13º Workshop Internacional da Federação Internacional de Agrimensores (FIG) no Brasil representa uma boa oportunidade para discutir o impacto das seis declarações do CADASTRO 2014 no desenvolvimento do sistema cadastral brasileiro. Passados quase trinta anos da sua publicação, é importante avaliar quais as principais ações no país para a construção e consolidação do sistema cadastral brasileiro, identificando quais estão alinhadas com as Declarações e Princípios do CADASTRO 2014, quais não foram devidamente contemplados e quais os desafios para implantar este padrão no País. Após a sua publicação em 1998, o Brasil passou a ter uma agenda de discussões acerca do tema, além de desenvolver diferentes iniciativas na tentativa de encontrar um caminho para o aperfeiçoamento do seu sistema

1

Suzana Daniela Rocha Santos e Silva, Régis Fernandes Bueno e Artur Caldas Brandão, Brasil
Uma análise dos impactos das seis declarações do CADASTRO 2014 no desenvolvimento do sistema cadastral brasileiro

FIG Brazil Joint Land Administration Conference (3DLA2025, UN-Habitat STDM, FIG Commissions 7+8 AM)
3-5 November 2025, Florianopolis, Santa Catarina, Brazil

cadastral. Entretanto, de forma insuficiente para construir um cadastro territorial cujos direitos, restrições e responsabilidades (RRR) estivessem definidos de forma inequívoca, em atendimento às exigências do Registro de Imóveis. Apesar de tais iniciativas aqui desenvolvidas, o Brasil, ainda não conseguiu resolver problemas relacionados à identificação de forma inequívoca de todos os direitos, restrições e responsabilidades (RRR) que recaem sobre o território, bem como convive com a fragmentação na sua estrutura organizacional, com a ausência de um ambiente regulador de abrangência nacional, com a falta de completude da sua base cadastral territorial, com as informações desagregadas e com a desatualização nos seus dados cadastrais. Assim, com os acordos firmados em prol do desenvolvimento sustentável e cumprimento dos objetivos da Agenda 2030, torna-se importante uma reflexão sobre cada uma das iniciativas desenvolvidas para tentar sanar as fragilidades ainda existentes e as adequações necessárias para o cumprimento do CADASTRO 2014 no Brasil.

Uma análise dos impactos das seis declarações do CADASTRO 2014 no desenvolvimento do sistema cadastral brasileiro

Suzana Daniela Rocha Santos E SILVA, Artur Caldas BRANDÃO e Régis Fernandes BUENO, Brasil

1. INTRODUÇÃO

As diretrizes internacionais da FIG, UN-FIG, UNECE, UN-GGIM e pesquisas contemporâneas enfatizam a importância dos sistemas cadastrais e registrais como uma ferramenta de gestão do território, envolvendo aspectos sociais, ambientais e de governança. Qualquer país que queira equilibrar questões econômicas, sociais e ambientais para o alcance do desenvolvimento sustentável, deve projetar um sistema de gestão territorial que tenha como ferramenta principal um sistema cadastral e registral eficaz, por ser capaz de suportar as funções básicas da gestão da terra: apossamento, valor, uso e desenvolvimento. A crescente necessidade de sistemas de administração territorial eficientes, reforça as proposições do CADASTRO 2014 como o principal documento orientador para desenvolvimento e implementação de sistemas cadastrais adequados às necessidades atuais.

O estabelecimento desse padrão foi resultado do trabalho realizado pela Comissão 7 da FIG, que em 1994, identificou a necessidade de reformulação dos sistemas cadastrais existentes. Após a sua publicação em 1998, muitos países desenvolveram ações para implementação de seus sistemas cadastrais, dentre eles o Brasil.

Seguindo as tendências internacionais para estruturação do seu sistema cadastral em nível nacional, o Brasil passou a ter uma agenda de discussões acerca do tema, além de desenvolver diferentes iniciativas na tentativa de encontrar um caminho para o aperfeiçoamento do seu sistema cadastral. Apesar dos avanços mais significativos na administração territorial brasileira terem acontecido após publicação do CADASTRO 2014, a história demonstra que houve tentativas de instituição de um cadastro em nível nacional iniciadas ainda no Período Imperial brasileiro, com a publicação da Lei de Terras – Lei 601/1850 que, segundo alguns autores e especialistas brasileiros, mesmo que de forma indireta, foi um grande marco da organização da administração de terras brasileiras.

Após sua publicação, diferentes iniciativas aqui se desenvolveram, mas de forma insuficiente para construir um cadastro territorial cujos direitos, restrições e responsabilidades (RRR) estivessem definidos de forma inequívoca, em atendimento às exigências do Registro de Imóveis.

Tomando cada um dos seis itens das Declarações e Princípios do CADASTRO 2014, foram identificadas iniciativas brasileiras implementadas após a publicação do CADASTRO 2014, identificando as que estão alinhadas a estas diretrizes, quais destas não foram devidamente observadas e quais os desafios para atender por completo este padrão no País. Para melhor acompanhamento do leitor as declarações seguem abaixo descritas:

- **Declaração 1** "o Cadastro deve mostrar a situação jurídica completa da terra, incluindo direitos e restrições públicas";
- **Declaração 2** "a separação entre mapas e registros será abolida";
- **Declaração 3** "Mapas analógicos não existirão mais! Viva a modelagem"

- **Declaração 4** “cadastros em papel desaparecerão”;
- **Declaração 5** “O CADASTRO 2014 será altamente privatizado! Setor público e privado estão trabalhando em estreita colaboração”; e
- **Declaração 6** “CADASTRO 2014 será de recuperação de custos”

As seguintes iniciativas foram analisadas: Georreferenciamento e certificação de imóveis rurais (Lei 10.267/2001), Cadastro Ambiental Rural - CAR (Decreto 7.830/2012), Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais -SINTER (Decreto 11.208/2022), Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM (Portaria MDR 3.242/2022), NBR ABNT 17.047/2022 - levantamento cadastral territorial para registro público, Plano de Integração de Dados e de Aprimoramento dos Sistemas Federais de Gestão Ambiental e Territorial (Portaria MGI/MMA/MDA/AGU Nº 14/2025), e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis -SIG-RI (Provimento CNJ 195/2025).

2. LEI 10.267 de 2001 (GEORREFERENCIAMENTO E CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS)

O grande marco na história do cadastro rural brasileiro se deu com a publicação da Lei 10.267 de 28 de agosto de 2001, instituindo o novo Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), gerenciado conjuntamente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). As principais ações implementadas a partir da Lei 10.267/2001 foram:

1. a obrigatoriedade de atualização do cadastro sempre que houver alteração nos imóveis rurais;
2. a identificação e descrição do imóvel através de memorial descritivo, elaborado por profissional habilitado, com base nas coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA, para os casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento e autos judiciais que versem sobre imóveis rurais;
3. o intercâmbio de informações entre os serviços do Cartório de Registro de Imóveis e o INCRA, promovendo a efetiva integração entre registro de imóveis e cadastro territorial.

Em agosto de 2013, foi criado o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) a partir da Instrução Normativa/INCRA Nº 77, para processar o requerimento de certificação da poligonal objeto de memorial descritivo de imóvel rural. O SIGEF foi desenvolvido para fazer, de forma automática, a análise dos dados, verificando a consistência das informações prestadas pelo profissional credenciado e possíveis sobreposições com outras parcelas existentes no cadastro georreferenciado do INCRA (INCRA BRASIL, 2013). Atualmente, conforme dados do SIGEF / INCRA na data 29/09/2025 temos: 1.363.280 poligonais certificadas correspondendo a imóveis privados e públicos, somando um total de 396.925.372,6301 hectares de imóveis rurais certificados. São números significativos, correspondendo a cerca de 47% da área superficial do Brasil, de 851.041.777,1 ha (IBGE, 2022).

Segundo Reydon et al. (2017) a aprovação da Lei 10267/2001 foi um passo importante para o avanço na governança de terras no Brasil, pois, com a instituição do CNIR, pela primeira vez que no Brasil tem-se um cadastro contemplando a informação geoespacial do imóvel descrita

no registro de imóveis, além de possibilitar ao país ter disponíveis informações gráficas / digitais de 65% do meio rural, correspondendo a uma estimativa das áreas totais dos imóveis rurais, viabilizando assim a gestão do território em âmbito rural.

Somente com a publicação da Lei 10.267/2001 é que o país começou a seguir tendências internacionais, com a padronização do uso de coordenadas geodésicas para caracterizar os vértices definidores dos limites dos imóveis rurais e interconexão das informações relacionadas aos imóveis certificados entre cadastro e registro de imóveis, alinhando-se a Declaração 2 que previa a abolição da separação entre mapas e registro de imóveis e a Declaração 4 “cadastros em papel desaparecerão”.

Entretanto, como a Lei 10.267 foi criada para atender a necessidade da especialização objetiva da matrícula e a falta de padrões, a partir da modificação do artigo 176 da Lei de Registros Públicos (LRP), sua aplicação fica em grande parte limitada aos imóveis privados, uma vez que o registro de imóveis tem como função primária a garantia de direitos à propriedade privada e garantia de transações comerciais. Este fracionamento do espectro cadastral pela LRP, contribui fortemente para a inexistência de um cadastro territorial que contemple a completa especialização e o registro dos interesses sobre a terra (RRR). Nas circunstâncias atuais, em geral, tais direitos não são especializados e, portanto, conhecidos e / ou localizáveis pelo registrador ou pelo usuário do sistema, conforme Declaração 1, que preconiza que os sistemas cadastrais devem mostrar a situação legal completa da terra, incluindo direitos e restrições públicas.

Na busca de representar o Continuum dos direitos da terra, como recomendado pela Declaração 1 e o conceito de cadastro da FIG, a partir da inclusão e representação de novas relações jurídicas, o INCRA vem discutindo o processo de modernização de seu sistema SIGEF a partir do modelo LADM.

3. DECRETO 7.830 de 2012 (SISTEMA DE CADASTRO AMBIENTAL RURAL (SICAR) E CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR))

Em 2012, com a publicação do Decreto 7.830/2012, foram criados o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR). O SICAR tem como objetivo cadastrar e controlar as seguintes informações dos imóveis rurais: perímetro e localização, remanescentes de vegetação nativa, áreas de interesse social, áreas de utilidade pública, corpos d'água, Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Uso Restrito, áreas consolidadas e Reservas Legais.

Com a institucionalização do SICAR e do CAR, pode-se afirmar que este é um avanço parcialmente aderente à Declaração 1 do CADASTRO 2014, em que o Cadastro deve mostrar a situação jurídica completa da terra, incluindo direitos e restrições públicas.

Apesar das definições do Decreto, o CAR corresponde a um registro eletrônico de natureza declaratória, sem a exigência da definição das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro em padrão adequado e não sendo necessário o envio dos documentos comprobatórios de tais informações cadastradas, comprometendo a veracidade das informações fornecidas.

Além disso, a possibilidade que o próprio declarante pode descrever seu imóvel, pode gerar mais conflitos fundiários, uma vez que existe a possibilidade de o declarante cadastrar seu

imóvel com informações diferentes das que constam no cadastro do INCRA. Como uma das consequências deste tipo de cadastro, por exemplo, pode-se verificar neste sistema imóveis rurais com problemas de sobreposição com Terra Indígena, com Unidade de Conservação e com área embargada.

4. DECRETO Nº 11.208 DE 26 DE SETEMBRO DE 2022

Decreto nº 11.208 de 26 de setembro de 2022, que “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) e sobre o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB) e regula o compartilhamento de dados relativos a bens imóveis”. O SINTER é mais uma ação do governo federal com o objetivo de melhorar o gerenciamento da dinâmica dos diferentes cadastros brasileiros, uma vez que pretende integrar em plataforma única os dados cadastrais, geoespaciais, fiscais e jurídicos relativos a bens imóveis e aos assim considerados para efeitos legais. Para fins do decreto, os dados cadastrais são divididos em cadastros de origem e cadastros temáticos. Segundo o Art. 3º:

II - cadastro de origem - cadastro de imóveis urbanos e rurais, públicos e privados, localizados no território nacional, com dados georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro, os quais alimentam os bancos de dados do SINTER para fins de inscrição no CIB ou de formação de camada temática;

III - camada temática - conjunto de informações sobre tema específico relacionado com as informações territoriais, como ambiental, fiscal, agrário, de infraestrutura, socioeconômico, entre outros;

Segundo o Art. 6º o SINTER é administrado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Economia, à qual compete disponibilizar os dados geoespaciais do SINTER e do CIB para o Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais, rede integrante da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE).

A partir da Reforma Tributária sobre o Consumo (RTC), aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 132, de 2023, com o objetivo de simplificar o sistema tributário quanto aos impostos incidentes sobre o consumo e Lei Complementar (LC) nº 214, de 2025, ficou estabelecida a obrigatoriedade de os imóveis rurais e urbanos serem inscritos no CIB, em ambiente nacional de dados entre as administrações tributárias federal, estaduais, distrital e municipal (BRASIL, 2025), integradas a partir do SINTER. Essa iniciativa alinha-se parcialmente às Declarações 2 “separação entre mapas e registros será abolida”, a 3 “Mapas analógicos não existirão mais! Viva a modelagem” e 4 “cadastros em papel desaparecerão” do CADASTRO 2014.

Esse alinhamento é parcialmente atendido pela razão de, ainda não existir para os imóveis urbanos, assim como para os rurais (Lei 10.267), uma legislação que exija o georreferenciamento com a troca e o compartilhamento obrigatório de informações entre cadastro e registro. Além disso, as normas e padrões utilizados para modelagem dos cadastros urbanos dizem respeito apenas aos padrões do mapeamento topográfico nacional, uma vez que no Brasil tem-se o problema de entendimento do conceito do cadastro territorial. Essa falta de entendimento limita a produção da carta cadastral contendo os elementos essenciais aos mapeamentos cadastrais com base no conceito da FIG e dos limites legais das parcelas territoriais, como preconizado na Declaração 1.

5. PORTARIA MDR Nº 3.242, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2022

Portaria MDR nº 3.242, de 9 de novembro de 2022 que “Aprova as diretrizes para a criação, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM, nos municípios brasileiros”. As diretrizes são uma iniciativa do governo federal para regulamentação efetiva do cadastro urbano no Brasil. Entretanto, por não ser uma lei, trata-se de uma iniciativa de caráter voluntário, de não obrigatoriedade por parte dos municípios. Mesmo não sendo obrigatória sua adesão, às diretrizes foram e são usadas no desenvolvimento dos sistemas cadastrais urbanos desenvolvidos e em processo de desenvolvimento.

Segundo o Art. 1º da portaria, o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é constituído pelos dados do cadastro territorial associados aos dados dos cadastros temáticos. O cadastro territorial é o inventário oficial e sistemático das parcelas do município e deve ser a base geométrica de todos os cadastros temáticos do município. Segundo o Art. 3º o modelo de Cadastro Territorial Multifinalitário articula o cadastro territorial com os cadastros temáticos através de sistemas de informação que tornam interoperáveis as bases de dados geoespaciais e alfanuméricas de diversas instituições.

O Art. 13. define que o Cadastro Territorial Multifinalitário deve conter os dados necessários à gestão territorial, observando a estruturação de metadados conforme preconizado pela INDE. Igualmente esta Portaria alinha-se parcialmente as declarações 3 “Mapas analógicos não existirão mais! Viva a modelagem” e 4 “cadastros em papel desaparecerão” do CADASTRO 2014. Esse alinhamento parcial deve-se aos motivos já expostos anteriormente sobre a falta de entendimento do conceito do cadastro territorial e confusão com o mapeamento topográfico.

Além disso, o cadastro urbano sempre foi visto de uma perspectiva estreita, com uma visão meramente tributária, não considerando o papel central que o sistema cadastral desempenha na gestão da terra, no planejamento e no registro e representação de todos os direitos e restrições do território, como recomenda a primeira declaração.

Apesar de inúmeras iniciativas realizadas para o desenvolvimento e implementação do cadastro urbano, desde a década de 1970, a exemplo do financiamento de projetos de Cadastro Técnico Municipal pelo SERFHAU, Projeto CIATA, PMAT, PNAFM, mas também com instruções orientadoras como a Portaria Ministerial Nº 511 de 07 de dezembro de 2009 e sua atualização, Portaria Nº 3.242, de 9 de novembro de 2022, todas se deram de forma isolada, sem levar em consideração, principalmente, os aspectos políticos e administrativos. Assim, poucos municípios brasileiros possuem um sistema cadastral implantado.

Com base no Perfil dos municípios brasileiros, publicado em 2019 pelo IBGE, 93,3% dos Municípios possuem cadastro imobiliário, para fins meramente tributários. Esse número induz a um grande equívoco, uma vez que o aspecto tributário do cadastro não representa o espectro de possibilidades que essa ferramenta proporciona para a administração do território e garantia dos direitos de propriedade.

Durante a cerimônia de lançamento do SINTER, ocorrida em 08 de dezembro de 2022 em Brasília, a RFB divulgou uma estimativa de que menos de 20% dos municípios brasileiros possuíam alguma forma de cadastro imobiliário com referência cartográfica, evidenciando uma grave situação que precisa ser revertida.

Entretanto, como os cadastros urbanos são vistos apenas como uma ferramenta tributária, a partir da RTC e obrigatoriedade do CIB, que estabelecem a obrigatoriedade de compatibilização dos cadastros territoriais, por todos os entes federativos, nos padrões definidos pelo CIB, por

meio do SINTER, até 2029, os municípios brasileiros terão que desenvolver seus sistemas cadastrais.

Isso pode ocasionar no atendimento às declarações 2 “A separação entre 'mapas' e 'registros' será abolida”, uma vez que o SINTER se propõe integrar as informações cadastrais e registrais, solucionando assim um problema histórico de falta de integração entre as informações cadastrais e registrais de imóveis urbanos dos municípios brasileiros. Como o SINTER é um ambiente digital, a declaração 3 “Mapas analógicos não existirão mais! Viva a modelagem”, será parcialmente atendida.

Atualmente muitos dos municípios brasileiros ainda desenvolvem seus sistemas baseados em papel, a partir da metodologia CIATA - Convênio de Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico – que foi implantado, de forma experimental (1973/74), pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda do Brasil, com recursos do Programa de Assistência Técnica - PRAT e, por meio do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Com a obrigatoriedade do CIB e adesão ao SINTER, a declaração 4 “cadastros em papel desaparecerão” será também parcialmente atendida. As declarações 3 e 4 serão parcialmente atendidas uma vez que os cadastros serão desenvolvidos para fins tributários, não representando o contínuo de direitos e informações necessárias ao cadastro territorial, a exemplo dos limites legais dos imóveis, consequência da falta de entendimento do conceito do cadastro territorial e confusão com o mapeamento topográfico.

Apesar dos cadastros urbanos possuírem sua administração fragmentada, realizada pelos 5.570 municípios existentes, cada município faz a sua gestão. Nesse contexto, a administração dos cadastros é realizada pelos governos municipais, mas o seu desenvolvimento geralmente acontece por meio de empresas privadas, como define a declaração 5 “O CADASTRE 2014 será altamente privatizado! Setor público e privado estão trabalhando em estreita colaboração”. A atualização das bases cadastrais existentes, assim como a criação de sistemas cadastrais em municípios que ainda não o tem, possibilitará um aumento de receita dos municípios brasileiros, atendendo assim a declaração 6 “CADASTRE 2014 será de recuperação de custos”. A partir da integração das ações da Portaria MDR nº 3.242/2022, Reforma Tributária sobre o Consumo e Cadastro Imobiliário Brasileiro se bem implementados, representarão um avanço significativo para os sistemas cadastrais urbanos brasileiros.

6. PADRÕES PARA LEVANTAMENTOS CADASTRAIS TERRITORIAIS

Desde a promulgação da Lei 10.267, coube ao INCRA a definição de padrões para levantamentos cadastrais. A primeira norma foi publicada em novembro de 2003, com aprimoramentos ao longo destes anos, evoluindo conforme a sedimentação do conhecimento, os aprimoramentos desenvolvidos, como o SIGEF e a evolução das geotecnologias. O atual Manual Técnico de Georreferenciamento de Imóveis Rurais foi aprovado pela Portaria Nº 2.502, de 22 de dezembro de 2022, publicada no Diário Oficial da União no dia 23 de dezembro de 2022, é acompanhado do Manual para Gestão da Certificação de Imóveis Rurais, Portaria nº 698, de 12 de abril de 2022. Este conjunto estabelece regramentos que orientam e padronizam os levantamentos cadastrais territoriais de imóveis rurais, no contexto da LRP, alinhando-se à declaração 2.

No âmbito da ABNT, pela Comissão de Estudo de Serviços Topográficos da ABNT/CB-02 – Comitê Brasileiro de Construção Civil – Cobracon - CE-02:133.17, foi desenvolvida a NBR 17.047, publicada em 30/06/2022. Esta norma estabelece padrões para o levantamento cadastral territorial de imóveis urbanos, fixando condições específicas para o “levantamento cadastral territorial para registro público nos casos de usucapião, parcelamento do solo, unificação e retificação de matrícula”. A norma também estabelece os critérios para levantamento dos objetos territoriais (físicos e legais). Dessa forma, a norma alinha-se às declarações 1 e 2, bem como ao Land Administration Domain Model - LADM.

7. PORTARIA CONJUNTA MGI/MMA/MDA/AGU Nº 14, DE 11 DE MARÇO DE 2025

Portaria Conjunta MGI/MMA/MDA/AGU Nº 14, de 11 de março de 2025 “instituinto o Comitê Gestor do Plano de Integração de Dados e de Aprimoramento dos Sistemas Federais de Gestão Ambiental e Territorial”, com a finalidade de articular a execução e monitorar a implementação do referido Plano, em cumprimento às determinações constantes na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 743, em tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF).

A publicação da Portaria foi o resultado de um trabalho coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, com a participação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Os trabalhos desenvolvidos tiveram como foco a elaboração de um “Plano de aprimoramento e integração dos sistemas de gestão territorial”, em resposta a determinação do STF, no contexto da ADPF nº 743. Buscando a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, principalmente na Amazônia e Pantanal, e enfrentamento da crise climática, o STF determinou que o MGI apresentasse um plano de aprimoramento e integração dos sistemas de gestão territorial, notadamente o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e os relativos à autorização de supressão vegetal, num prazo de 30 dias. Para execução do plano, foi determinada a criação de uma estrutura de governança, com a participação efetiva dos Estados.

Para fins desta Portaria, segundo o Art. 2º, considera-se integração de dados a interoperabilidade entre sistemas federais de gestão ambiental e territorial, bem como o compartilhamento e a harmonização de dados. A integração de dados dos sistemas federais de gestão ambiental e territorial deverá observar as diretrizes sobre governança de dados, interoperabilidade e proteção de informações, de forma a garantir a adesão a iniciativas e programas nacionais voltados à integração e à padronização, como a Infraestrutura Nacional de Dados - IND e o Programa Conecta GOV.BR (BRASIL, 2025).

Segundo o Plano de integração de dados e aprimoramento dos sistemas federais de gestão ambiental e territorial”, no contexto da ADPF 743, os conjuntos de dados territoriais que devem ser melhor integrados são:

- o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) - sob a responsabilidade do MDA
- o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) - sob a responsabilidades do MDA,

- o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), o Sistema Nacional de Informações sobre Fogo (Sisfogo), Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) - sob a responsabilidade do MMA,
- a Plataforma de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais (SPUnet) - sob responsabilidade da Superintendência do Patrimônio da União (SPU)
- o Cadastro Ambiental Rural (CAR) - sob responsabilidade do MDI;
- e ainda dados relativos aos cartórios de registros de imóveis e entes federativos, notadamente os estados.

Para a integração, foi previsto instrumentos tecnológicos e processos de governança de dados para a devida adequação às necessidades das políticas públicas que deles dependem. As ações estão sendo planejadas para execução em aproximadamente 24 meses. Se for considerada a implementação do Sistema Nacional de Informações sobre Fogo (Sisfogo), a previsão de execução passa a ser de 36 meses.

Essa é a mais nova iniciativa brasileira na busca por solucionar problemas históricos relacionadas ao seu sistema cadastral, a exemplo da administração territorial fragmentada, com informações pulverizadas entre o INCRA, em áreas rurais, e 5.570 prefeituras, em áreas urbanas, SPU, FUNAI, IBAMA, e outros mais, como já listado acima; incoerência entre cadastro e registro de imóveis no cadastro rural; as diferentes metodologias, normas e padrões adotados para elaboração dos cadastros temáticos, dentre outros.

Caso o plano de ação seja devidamente implementado, o Brasil passará por avanços significativos, sendo o principal deles a representação da situação legal completa do território nacional, incluindo direitos e restrições públicas, conforme a Declaração 1. Pois, a partir da integração das bases cadastrais será possível identificar áreas públicas e privadas, de uso comunal, áreas ambientais, informações relacionadas à posse. Consequentemente, as demais declarações 2, 3, 4, 5 e 6 também serão devidamente atendidas em sua totalidade.

8. PROVIMENTO CNJ Nº 195 DE 2025

Em 04 de julho de 2025, a Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ) fez publicar o Provimento 195, que conforme a ementa “altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, para criar o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI); para disciplinar procedimentos de saneamento e de retificação no Registro de Imóveis e dá outras providências.”

O provimento em vigor a partir de 04 de setembro do mesmo ano, busca inventariar todos os registros de cada serventia, sejam eles públicos ou privados, urbanos ou rurais, produzindo estatísticas, espacializando aqueles que são georreferenciados por via de um sistema de informação geográfica (SIG) mantido pela Corregedoria. Com este provimento, a Corregedoria busca suprir lacunas na legislação em busca de saneamento dos Cartórios de Registro de Imóveis, serviço público sob delegação privada, objetivando identificar e reduzir a pluralidade de registros (matrículas e transcrições), discriminar terras públicas daquelas privadas, identificar sobreposições e lacunas entre parcelas, localizar imóveis situados fora do perímetro

da circunscrição imobiliária, bem como buscar integração com os demais cadastros coexistentes no País, à exemplo do SIGEF.

O provimento estabelece ainda que as normas fixadas pelo Manual Técnico de Georreferenciamento de Imóveis Rurais e a norma brasileira NBR 17.047 sejam os padrões tecnológicos a serem adotados. Portanto, desta forma, o CNJ reconhece e universaliza a especialização objetiva do bem imóvel entre o meio rural e urbano por meios geodésicos, consagrando este conceito no Brasil.

Tais objetivos tendem a contribuir para a melhor gestão territorial à medida que se obtenha sucesso em escoimar dos registros suas impurezas e viabilizar o ingresso de especializações objetivas georreferenciadas e certificadas nas matrículas de imóveis urbanos dentro dos padrões estabelecidos. Entretanto é preocupante a capacidade das serventias absorverem e desempenharem a contento funções tecnológicas tipicamente cadastrais territoriais. Frente ao atual estado da grande maioria das matrículas, que abrigam especialização objetiva precária, este aspecto introduz um potencial de confusão se prescindir a vertente tecnológica pelo Registro de Imóveis, em função de seus custos ou da pressuposição de que funcionários sem formação tecnológica específica possam ser substituídos por elementos de seus quadros.

O provimento CNJ 195, alinha-se às declarações do CADASTRO 2014 nos seguintes itens: 1, pois busca levar a registro uma situação incompleta dos RRR; 2 porque adiciona o SIG ao âmbito da Serventia, entretanto não prevê a necessidade de profissionais tecnológicos a estas; 3, os dados serão divulgados em meio digital; 4, mapas e registros serão fornecidos em meio digital; 5, como já instituído, o registro é uma concessão de serviço público, embora grande parte dos dados cadastrais ainda sejam geridos por cadastro público. Nesse sentido, esta ação alinha-se às Declarações 2 “separação entre mapas e registros será abolida”, 3 “Mapas analógicos não existirão mais! Viva a modelagem”, 4 “cadastros em papel desaparecerão” e 5 “O CADASTRE 2014 será altamente privatizado! Setor público e privado estão trabalhando em estreita colaboração”.

9. ADERÊNCIA DAS INICIATIVAS BRASILEIRAS ÀS DECLARAÇÕES DO CADASTRO 2014 DA FIG - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos para cumprir integralmente as declarações do CADASTRO 2014. A fragmentação institucional, a ausência de um órgão regulador nacional, a incompletude da base cadastral e a desatualização dos dados comprometem a efetividade do sistema. A integração entre os cadastros urbanos e rurais, bem como a interoperabilidade com os registros de imóveis, são pontos críticos para a consolidação de um sistema cadastral eficiente e juridicamente robusto. A análise evidencia que o Brasil tem avançado na direção das diretrizes do CADASTRO 2014, mas ainda há um longo caminho a percorrer. A Tabela 1 sintetiza de forma qualitativa essas análises das iniciativas brasileiras, evidenciando não somente os avanços verificados no sistema cadastral brasileiro, mas também os desafios e as fragilidades.

Tabela 1. Aderência de iniciativas brasileiras às Declarações do CADASTRO 2014 da FIG

CADASTRO 2014 Iniciativas Brasileiras	Declaração 1	Declaração 2	Declaração 3	Declaração 4	Declaração 5	Declaração 6
SNCR						
Cadastro Tributário Municipal						
Geo Rural – Lei 10267/2001						
CAR						
SINTER / CIB						
CTM - Portaria MDR 3242/2022						
SIG-RI - Provimento CNJ 195/2025						

Atende plenamente ou satisfatoriamente
Atende parcialmente
Não atende

- **Declaração 1** "o Cadastro deve mostrar a situação jurídica completa da terra, incluindo direitos e restrições públicas"
- **Declaração 2** "a separação entre mapas e registros será abolida"
- **Declaração 3** "Mapas analógicos não existirão mais! Viva a modelagem"
- **Declaração 4** "cadastros em papel desaparecerão"
- **Declaração 5** "O CADASTRO 2014 será altamente privatizado! Setor público e privado trabalhando em colaboração"
- **Declaração 6** "CADASTRO 2014 será de recuperação de custos"

Estes movimentos demonstram as preocupações e o engajamento dos vários setores em busca de soluções, mas com base em óticas próprias que prescindem de uma coordenação racionalizante, capaz de conceber e implantar um cadastro territorial básico que atenda a todas as necessidades, proporcionando aquilo que possuem de comum e com capacidade de interoperabilidade entre todos. Da mesma forma que uma orquestra não pode operar com cada músico atuando por si, aqui necessita-se de um maestro para obter-se eficiência, precisão e completude.

A implementação plena das seis declarações do CADASTRO 2014 exige esforços coordenados entre os entes federativos, investimentos em tecnologia, capacitação profissional e uma governança institucional clara. Diante dos compromissos assumidos com a Agenda 2030, é imperativo que o país fortaleça seu sistema cadastral como ferramenta estratégica para o desenvolvimento sustentável.

REFERENCES

BARBOSA, J. de A. **Distinção entre Cadastro de Terras e Registro de Imóveis. Cadastro Territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro.** Belém: UFPA, 2018.

BRASIL. Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 28 ago. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10267.htm.

BRASIL. Decreto nº 11.208, de 26 de setembro de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 26 set. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 17 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 73. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6007933>

BRASIL. Norma de Execução INCRA /DF/ Nº 77 de 23 de agosto de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 170, 9 set. 2013. Seção 1, p. 67.

BRASIL. Norma de Execução INCRA /DF/ Nº 122 de 27 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 252, 31 dez. 2019. Seção 1, p. 60.

CNJ. Provimento N. 195 de 3 de junho de 2025. Disponível em: [prov_195_CNJ_2025.pdf](#)

CARDOSO, A. C. A. de S. **O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) como instrumento de governança fundiária: análise do Decreto 8.764/16** Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro. Belém: UFPA, 2018.

FIG. Statement on the Cadastre. FIG publications n.11. Copenhagen: International Federation of Surveyors (FIG), 1995. Disponível em: <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub11/figpub11.asp>. Acesso em 26/07/2020.

FIG. The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development. Copenhagen: International Federation of Surveyors (FIG), 1999. Disponível em: <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub21/figpub21.asp>. Acesso em 28/07/2020.

MDR. Portaria MDR nº 3.242, de 9 de novembro de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 11 de nov de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.242-de-9-de-novembro-de-2022-443240087>

MGI. Portaria conjunta MGI/MMA/MDA/AGU nº 14, de 11 de março de 2025. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 12 de mar de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-mgi/mma/mda/agu-n-14-de-11-de-marco-de-2025-617019064>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Apoio – CTM: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros**. Brasília, 2010.

REYDON, B. et al. **Governança de Terras: Da Teoria à Realidade Brasileira**. Edição 1. Brasília:

FAO/SEAD, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i7789o.pdf>. Acesso em: 05 de fev. de 2020.

SILVA, S. D. R. S. e.. **Sistematização e modelagem dos direitos, restrições e responsabilidades no cadastro territorial no contexto do sistema de administração territorial brasileiro**. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas. UFPR, Curitiba, 2022.

SILVA, S. D. R. S. e; BRANDÃO, . A. C. .; CARNEIRO, A. F. T.; ANTUNES, A. F. B. Por uma Estruturação Sistêmica e de Abrangência Nacional para o Cadastro Territorial Brasileiro. **Revista Brasileira de Cartografia**, [S. l.], v. 73, n. 2, p. 685–706, 2021. DOI: 10.14393/rbcv73n2-57862. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/view/57862>. Acesso em: 26 nov. 2022.

SOUZA D. V. de, COSTA D. C., OLIVEIRA H. C. de. O Potencial do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) como Ferramenta de Transparência e Integração de Cadastros, *Revista Brasileira de Cartografia*. <https://doi.org/10.14393/revbrascartogr>. ISSN 1808-0936.

UN-FIG, 1999 UN-FIGThe Bathurst Declaration UN-FIG International Workshop on Land Tenure and Cadastral Infrastructures in Support of Sustainable Development, Bathurst, Australia (1999).

UN-GGIM. Framework for Effective Land Administration: A reference for developing, reforming, renewing, strengthening or modernizing land administration and management systems. United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management (UN-GGIM), 2020. Disponível em: https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/9th-Session/documents/E_C.20_2020_10_Add_1_LAM_background.pdf. Acesso em 01 ago. 2020.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Suzana Daniela Rocha Santos e Silva possui graduação em Tecnologia em Geoprocessamento pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí - IFPI (2006), Especialista em Geoprocessamento: Fundamentos e Aplicações - IFPI (2009); Mestre (2011) e Doutora (2022) em Ciências Geodésicas pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Desde 2015 compõem o corpo docente do Curso de Engenharia de Agrimensura e Cartográfica da Universidade Federal da Bahia - UFBA. Atua em projetos de modelagem cadastral em municípios, processos de regularização fundiária e projetos do governo federal junto a Secretaria Nacional de Periferias. <https://orcid.org/0000-0001-8021-2246>

Régis Fernandes Bueno tem Graduação em Engenharia, Mestrado em Engenharia de Transportes (USP) e Doutorado em Engenharia (USP). Sócio proprietário da Geovector Engenharia Geomática LTDA. <https://orcid.org/0000-0002-5078-5841>

Artur Caldas Brandão é Graduado em Engenharia de Agrimensura pela Escola de Engenharia Eletromecânica da Bahia, mestrado em Ciências Geodésicas pela UFPR, doutorado em Engenharia de Produção pela (UFSC). Professor Associado da Universidade Federal da Bahia (UFBA), desde 1993, lotado no Departamento de Engenharia de Transportes e Geodésia (UFBA) com atuação em ensino, pesquisa e extensão, no curso de Engenharia de Agrimensura e Cartográfica, e em projetos nas temáticas de cadastro territorial, georreferenciamento, regularização fundiária. <https://orcid.org/0000-0001-7643-4882>

CONTATOS

Suzana Daniela Rocha Santos e Silva

Universidade Federal da Bahia
R. Prof. Aristίδes Novis, 2
40210-630 Salvador, BA
BRASIL
Tel: + 55 41 99994 5577
Email: suzanadrss@ufba.br; suzanadrs@hotmail.com
Website: <http://lattes.cnpq.br/9145225095947626>

Regis Fernandes Bueno

Geovector Engenharia Geomática Ltda
R. Jacob Maris, 221;
05532-000 São Paulo, SP
BRASIL
Tel: + 55 11 99655 8933
Email: regisbueno@geovector.com.br
Website: www.geovector.com.br

Artur Caldas Brandão

Universidade Federal da Bahia
R. Prof. Aristίδes Novis, 2
40210-630 Salvador, BA
BRASIL
Tel: + 55 71 99137 4770
Email: acaldas@ufba.br
Website: <http://lattes.cnpq.br/2997336893647482>