Imagem de desenho animado

O conteúdo gerado por IA pode estar incorreto.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CAMPUS FLORIANÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

Marco Aurélio Barbiero

**Projeto de Pesquisa**

**Do CIATA ao CTM: Georreferenciamento de Cadastros Descritivos**

Florianópolis-SC

2025

Marco Aurélio Barbiero

**Projeto de Pesquisa**

**Do CIATA ao CTM: Georreferenciamento de Cadastros Descritivos**

Florianópolis-SC

2025

RESUMO

.

**Palavras chave**

CIATA, *Fit-For-Purpose-Land Administration,*, Georreferenciamento, CTM, Cadastro.

SUMÁRIO

[1 Introdução 6](#_Toc191669442)

[1.1 Justificativa da pesquisa 7](#_Toc191669443)

[1.1.1 Objetivos 8](#_Toc191669444)

[1.1.1.1 Objetivo geral 8](#_Toc191669445)

[1.1.1.2 Objetivos específicos 8](#_Toc191669446)

[2 fundamentação teórica 8](#_Toc191669447)

[2.1 O CIATA 9](#_Toc191669448)

[2.1.1 Modelo conceitual do CIATA 9](#_Toc191669449)

[2.1.2 Contexto Histórico e Tecnológico do CIATA 10](#_Toc191669450)

[2.1.2.1 Custo dos equipamentos 10](#_Toc191669451)

[2.1.2.2 Memória secundária LIMITADA 11](#_Toc191669452)

[2.1.2.3 Linguagens de programação Pré-SGBDs 12](#_Toc191669453)

[2.1.3 O CIATA e o Fit-For-Purpose Land Administration – FFP-LA 13](#_Toc191669454)

[2.1.4 O CIATA e o LADM 14](#_Toc191669455)

[2.1.5 Ciata e o CTM 18](#_Toc191669456)

[2.1.6 Presença do CIATA nos cadastros imobiliários 21](#_Toc191669457)

[2.1.7 CIATA e imageamento 22](#_Toc191669458)

[2.1.8 CIATA e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) 23](#_Toc191669459)

[2.2 BANCOS DE DADOS CONVENCIONAIS E BANCOS DE DADOS GEOGRÁFICOS 24](#_Toc191669460)

[2.3 Sistemas de Informação Geográfica (SIG). 25](#_Toc191669461)

[2.4 Cadastro Imobiliário e Georreferenciamento. 25](#_Toc191669462)

[3 Metodologia da pesquisa 25](#_Toc191669463)

[3.1 Etapas 25](#_Toc191669464)

[3.1.1 Obter dados dos lotes de municípios parceiros: identificação do lote e da quadra, logradouro, número, largura do lote (testada) e outras dimensões disponíveis 25](#_Toc191669465)

[3.1.2 Definir e povoar um banco de dados relacional com os dados dos imóveis 26](#_Toc191669466)

[3.1.3 Selecionar um conjunto ótimo de informações cadastrais contendo quadras retangulares com pelo menos um endereço em cada logradouro (Retangópolis). 26](#_Toc191669467)

[3.2 cronograma 26](#_Toc191669468)

[4 Desenvolvimento do Protótipo: 26](#_Toc191669469)

[4.1 Arquitetura do sistema. 27](#_Toc191669470)

[4.2 Implementação do Banco de Dados Textual. 27](#_Toc191669471)

[4.3 Desenvolvimento da Interface de usuário. 27](#_Toc191669472)

[4.4 Integração com sistemas de georreferencIamento. 27](#_Toc191669473)

[4.5 Resultados e Discussão: 27](#_Toc191669474)

[5 bibliografia 27](#_Toc191669475)

# Introdução

Apesar das grandes possibilidades que se abrem com a implementação do georreferenciamento nos cadastros imobiliários urbanos, a maior parte dos municípios do Brasil possuem apenas cadastros urbanos descritivos[[1]](#footnote-1). Um bom georreferenciamento permite, por exemplo, a criação de um cadastro territorial multifinalitário, que é a base para o desenvolvimento de ferramentas para gestão eficaz dos territórios.

Há muitos motivos para essa ausência: falta de mão de obra qualificada, altos custos do georreferenciamento, incertezas quanto ao retorno financeiro, dificuldades políticas, entre outros. No entanto algumas dessas dificuldades decorrem unicamente do grau de precisão exigido pelas normas. A Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Urbanos da ABNT (NBR 14.166:2020), por exemplo determina que para levantamentos planimétricos e cadastrais urbanos, a precisão posicional deve ser de 10 cm a 50 cm, dependendo da metodologia adotada. Como consequência, muitos dos 4.4091 municípios brasileiros que ainda não possuem cadastros georreferenciados também não desfrutam de uma série de benefícios, devido à incapacidade de atingir os padrões de qualidade exigidos.

Em termos de custos, todo o processo de internação de dados — desde a coleta e o levantamento topográfico até a elaboração do memorial descritivo, análise, conferência e registo de imagens — pode facilmente alcançar valores na casa de um milhão de reais para um município de porte médio (PNCP, 2025).

Esse custo é significativo já que, segundo estudo técnico da CNM, 48% dos municípios pequenos[[2]](#footnote-2) apresentaram déficit no resultado primário de 2023 (CNM, 2024). As Receitas Brutas desses municípios também são muito baixas. A Tabela 1 mostra os valores das Receitas Correntes dos municípios pequenos do Brasil. Apesar das discrepâncias indicadas pelo **desvio padrão**, nota-se que a **média** dos orçamentos desses municípios está abaixo de 80 milhões.

Tabela 1:Valores de Receitas Correntes de pequenos municípios em 2023

|  |  |
| --- | --- |
| Função | Valor |
| Média | R$ 79.612.653,53 |
| Desvio padrão | 72.061.518,3 |
| Mediana | R$ 56.927.916,82 |
| Mínimo | R$ 1.255.153,37 |
| Máximo | R$ 1.968.647.258,58 |
| Contagem | 4.817 Municípios |

Fonte:(SISCONFI/STN, 2023). Elaboração: Autores

Outro aspecto relevante na criação de um Cadastro Técnico Municipal (CTM) é a necessidade de mão de obra qualificada. Embora a maioria das prefeituras disponha de engenheiros em seus quadros, nem todos os profissionais possuem os conhecimentos necessários para a implementação do cadastro.

Pode ser viável contratar empresas especializadas em georreferenciamento, mas essa medida não soluciona a questão da integração dos dados ao cadastro, tarefa que deve ser realizada por profissionais qualificados. Além disso, é necessário considerar o custo associado à adaptação dos sistemas informatizados para que possam armazenar, processar e exibir as informações geográficas adequadamente.

Sobre a adaptação dos sistemas, há muito a se discutir. Por muito tempo, os desenvolvedores de software abordaram o problema do cadastro das mais variadas formas usando todo tipo de estrutura de dados. Nas visitas às prefeituras foram encontrados alguns sistemas completos muito bem construídos, mas a maioria desses cadastros tinham como objetivo apenas resolver os problemas de tributação. Na verdade, todos os 13 sistemas analisados, mesmo os mais sofisticados, eram baseados no Manual do Cadastro Imobiliário do Projeto CIATA(MF-CIATA, 1979). Por mais importante que tenha sido o CIATA para a criação de uma cultura de cadastro imobiliário no Brasil, não é possível ignorar a sua precariedade em comparação com os sistemas mais modernos (ver item 2.1.2).

Apenas como referência anedótica, nos cadastros municipais das prefeituras visitadas havia lotes registrados com o endereço “Rua sem denominação, s/n”. Em uma das prefeituras, os carnês de IPTU eram impressos e, posteriormente, era feita uma triagem para verificar quais estavam certos. Em outra, o proprietário atual do imóvel só podia ser determinado a partir das informações contidas no atributo “Observações”.

Dada a realidade dos elevados custos dos projetos, orçamentos restritos das prefeituras e falta de mão de obra qualificada, há uma necessidade concreta de se desenvolver uma metodologia de baixo custo para converter descrições alfanuméricas de um cadastro puramente textual em objetos geográficos, possibilitando seu georreferenciamento. Tal abordagem permitiria que municípios com recursos limitados usufruíssem dos benefícios oferecidos por um Cadastro Territorial Multifinalitário sem comprometer suas finanças.

Uma solução desse tipo estaria em consonância com os preceitos do *fit-for-purpose* *for land administration*, que propõe sistemas de administração de terras mais flexíveis e adaptáveis às necessidades específicas de cada país ou região (Enemark; McLaren; Lemmen, 2021)..

## Justificativa da pesquisa

A maioria dos municípios do Brasil dispõe apenas de cadastros urbanos alfanuméricos convencionais, que consistem em registros baseados em descrições escritas, sem a incorporação de informações georreferenciadas. Essa limitação representa um obstáculo para a eficiência da administração pública, uma vez que o georreferenciamento — processo que associa dados espaciais a coordenadas geográficas — é fundamental para o planejamento urbano, a gestão de recursos e a tomada de decisões estratégicas.

. A implementação de tecnologias e metodologias necessárias para coletar, processar e manter dados georreferenciados exige investimentos significativos em equipamentos, software especializado e mão de obra qualificada, recursos que muitas prefeituras não possuem.

Nos municípios que utilizam apenas cadastros alfanuméricos, os dados frequentemente estão incorretos ou incompletos, o que compromete a confiabilidade das informações. Erros como endereços duplicados, descrições imprecisas ou falta de atualização são comuns, gerando dificuldades para a gestão pública e para os próprios cidadãos.

Nesse contexto, fica evidente a necessidade de uma ferramenta que permita:

1. Identificar de forma visual os erros presentes no cadastro descritivo;
2. Criar objetos geográficos em escala a partir dos dados textuais, que possam ser georreferenciados com uma precisão razoável, custo baixo e de forma automatizada.

### Objetivos

#### Objetivo geral

Desenvolver uma metodologia para converter as descrições alfanuméricas de um cadastro em objetos geográficos e georreferenciá-los,

#### Objetivos específicos

1. Realizar o reconhecimento óptico de caracteres (OCR) dos manuais do CIATA para gerar documentos PDF indexáveis;
2. Definir o conjunto mínimo de atributos textuais necessários para a criação de imagens representativas da distribuição da malha de lotes urbanas;
3. Identificar métodos que permitam validar e complementar dados das bases alfanuméricas.

# fundamentação teórica

Para que o georreferenciamento simplificado proposto neste projeto chegue a bom termo é necessário que o cadastro descritivo tenha algumas características:

- Exista um atributo que permita identificar a quadra em que o endereço está alocado;

- Exista um atributo contendo a dimensão da testada do lote (largura do lote voltada para a rua).

- A profundidade do lote é opcional, mas melhora consideravelmente a precisão do polígono gerado.

Essas características são facilmente encontradas em cadastros imobiliários criados com base no Projeto CIATA. Em especial, a forma como as parcelas são identificadas, em uma sequência de caracteres representando distrito, setor, quadra, lote, unidade e edificação (DD.SS.QQQ.LLLL.UUU-EEE) (Amorim, 2018), é muito conveniente para a conversão de alguns cadastros textuais incompletos para cadastros georreferenciados.

## O CIATA

O Projeto CIATA (Convênio de Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico) (MF-CIATA, 1979) é considerado a primeira iniciativa de criação de uma metodologia de organização de cadastros urbanos do Brasil. Mais do que uma simples modelagem dos dados o projeto lançou as bases para o desenvolvimento de quase todos os cadastros automatizados atuais. Pode-se dizer que, guardadas as diferenças tecnológicas de cada época, o CIATA foi um precursor do LADM (ISO 19.152 - *Land Administration Domain Model*).

O CIATA foi implementado na década de 1970 pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, com recursos do Programa de Assistência Técnica (PRAT) e apoio do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). o projeto visava, inicialmente, auxiliar pequenos municípios na implantação do Cadastro Técnico Municipal, com o objetivo de aumentar a arrecadação de receitas próprias e diminuir a dependência de recursos externos (Silva, 2023).

Apesar de ter como foco principal a melhoria da arrecadação municipal, o CIATA contribuiu para a implementação de cadastros em diversos municípios brasileiros, servindo como base para o desenvolvimento de sistemas de informações territoriais mais abrangentes. O projeto alcançou 769 prefeituras e cadastrou mais de 3,5 milhões de unidades imobiliárias durante seus oito anos de vigência (1973-1981). O Banco Mundial reconheceu a importância do CIATA, considerando-o um modelo de sucesso no apoio técnico na área fazendária (Cunha *et al.*, 2019).

### Modelo conceitual do CIATA

O CIATA foi concebido de forma modular e flexível para atender às necessidades específicas de cada município, abrangendo módulos de assistência jurídica, administrativa, cadastro imobiliário urbano, cadastro fiscal mobiliário e receita. A metodologia do cadastro imobiliário urbano era composta por duas fases: *Execução* e *Implantação*. Na fase de *Execução*, o SERPRO realizava a setorização fiscal, levantamento cadastral, avaliação de imóveis e tratamento da informação. Na fase de *Implantação*, o projeto repassava rotinas para a prefeitura, incluindo atualização cadastral, tratamento e lançamento (Cunha *et al.*, 2019).

Considerando as limitações técnicas das décadas de 1970 e 1980, a fase de execução geralmente resultava em cadastros formados por fichas e livros, uma vez que poucas prefeituras tinham condições de adquirir os caríssimos mainframes disponíveis para automação.

Mesmo quando havia possibilidade de processamento eletrônico, as fichas eram preenchidas manualmente e depois enviadas a centros onde os dados eram digitados em equipamentos off-line para depois serem processados.

### Contexto Histórico e Tecnológico do CIATA

Os altos custos dos equipamentos e a escassez de mão de obra especializada nos anos 1970 e 1980, quando a computação eletrônica ainda estava em seus primórdios, influenciaram as características do Projeto CIATA.

#### Custo dos equipamentos

A plataforma de computação eletrônica dominante nas décadas de 1970 e 1980 era o mainframe, um tipo de computador de grande porte e alto custo que exigia uma infraestrutura especial para operar. Seu preço frequentemente alcançava centenas de milhares de dólares, e era comum que sua aquisição fosse feita por meio de *leasing* junto a fabricantes como IBM, Burroughs e outros (*Ceruzzi, 2003*).

O uso desses sistemas era inicialmente restrito a grandes empresas e universidades. O primeiro computador da USP, por exemplo, foi instalado no Centro de Processamento de Dados da Escola de Engenharia de São Carlos (CPD-EESC) em 1967. Era um IBM-1130, adquirido por um consórcio envolvendo a USP, a Fapesp, a Capes e o CNPq, ao custo de US$ 200 mil — o equivalente a cerca de US$ 2 milhões em valores atualizados pela inflação do dólar.

Devido aos custos monumentais envolvidos, o Projeto CIATA focou em desenvolver metodologias e definir padrões genéricos que pudessem ser implementados tanto com recursos mecanográficos quanto eletrônicos. Assim, o CIATA materializou-se como um conjunto de manuais e definições de campos e formulários, em vez de um sistema computacional propriamente dito.

#### Memória secundária LIMITADA

As memórias secundárias são dispositivos de armazenamento de dados que preservam as informações mesmo quando o computador é desligado. Elas mantêm os dados seguros antes e depois do processamento.

Nos anos 1980, os sistemas computacionais contavam apenas com discos rígidos de capacidades limitadas, variando entre 5 MB e 40 MB. Para processar volumes maiores de dados, era necessário recorrer a fitas magnéticas, que possuíam acesso sequencial e eram extremamente lentas. Nesse contexto, uma das diretrizes mais importantes no desenvolvimento de aplicativos era reduzir ao máximo o consumo de memória secundária.

Essa necessidade de economizar armazenamento, somada às características das linguagens de programação da época, definiu a estrutura de dados do CIATA.

Atualmente, o modelo usual utiliza um identificador alfanumérico único, conhecido como chave, para representar cada registro de uma classe. Os demais valores associados ao registro são chamados de atributos, e, no caso de imóveis, incluem dados como quadra, lote, endereço, entre outros.

No entanto, devido à necessidade de economizar espaço nos registros na época, gastar bytes extras para criar identificadores únicos era inviável. Assim, surgiu uma das principais características do CIATA: o uso de atributos reais, organizados de forma hierárquica para formar uma chave com semântica, onde cada parte da chave possui também uma informação relevante (Figura 1 e Figura 2).

Figura 1:Formação da chave do imóvel no CIATA

|  |
| --- |
|  |

Figura 2:Trecho do manual do CIATA

|  |
| --- |
| Tabela  Descrição gerada automaticamente com confiança baixa |

A escassez de memória secundária também definiu outros aspectos dos campos:

Uso de campos de tamanho fixo;

Uso de códigos em vez de descrições;

Ausência de formatação.

#### Linguagens de programação Pré-SGBDs

As linguagens de programação dominantes na época em que o CIATA foi definido eram COBOL, LISP e FORTRAN. Nenhuma dessas linguagens possuía suporte avançado para manipulação de dados, limitando-se à leitura e gravação de arquivos na memória secundária. Mesmo as linguagens de programação mais modernas apresentam poucos recursos para lidar eficientemente com grandes volumes de dados.

A limitação no tratamento de dados dessas linguagens só foi resolvida de forma satisfatória com o surgimento dos Sistemas Gerenciadores de Bancos de Dados (SGBDs) no final da década de 1960. Contudo, os SGBDs só se tornaram populares e acessíveis a partir de meados da década de 1980. Antes disso, os programas tratavam os dados como grandes blocos de bytes, que podiam ser interpretados apenas como valores numéricos ou cadeias de caracteres.

Por ser um projeto anterior à popularização dos SGBDs, o modelo de dados do CIATA apresentava uma estrutura monolítica e bastante rígida. É provável que as primeiras versões do projeto utilizassem um único arquivo para armazenar todas as informações sobre os imóveis.

A ausência de um SGBD também dificultava a implementação de campos multivalorados. Inserir informações de vários proprietários para um mesmo imóvel, por exemplo, era uma operação complexa. As alternativas incluíam desperdiçar valiosa memória secundária, reservando espaço adicional para vários proprietários, ou gerenciar, via programação, um arquivo separado para a lista de proprietários.

### O CIATA e o Fit-For-Purpose Land Administration – FFP-LA

O conceito de *Fit-For-Purpose*, cunhado pela Federação Internacional de Geômetras (FIG), tem ganhado destaque na administração territorial, especialmente no contexto de países em desenvolvimento. Essa abordagem enfatiza a flexibilização e adaptação de soluções de gestão de terras às realidades e necessidades específicas de cada país ou região.

Diferentemente das abordagens tradicionais, que frequentemente impõem padrões técnicos rígidos e dispendiosos, o Fit-For-Purpose prioriza a eficiência, acessibilidade e celeridade. Isso significa adotar métodos e tecnologias que sejam adequados ao propósito, em vez de seguir modelos predefinidos que muitas vezes são incompatíveis com a realidade local.

Essa abordagem oferece um caminho promissor para superar os desafios recorrentes na implantação de um cadastro territorial funcional, como a escassez de recursos financeiros e de capacidade técnica. Ela permite que municípios adotem soluções graduais e incrementais, iniciando o cadastro com informações básicas e representações espaciais menos precisas, com a perspectiva de aprimoramento contínuo ao longo do tempo (Enemark; McLaren; Lemmen, 2021).

Ao relacionar o CIATA com o conceito de *Fit-For-Purpose*, é possível identificar algumas características em comum:

- **Foco na finalidade:** O CIATA foi concebido com o objetivo específico de aprimorar a arrecadação municipal. Todos os campos definidos em sua estrutura de dados são voltados para avaliar a propriedade, identificar o proprietário e localizar o imóvel dentro do município.

- **Flexibilidade:** Um sistema de cadastro automatizado que siga integralmente os padrões do CIATA pode enfrentar dificuldades para se adaptar às novas relações jurídicas que surgiram nos últimos anos, especialmente devido à falta de previsão para campos multivalorados. Ainda assim, o projeto demonstrou flexibilidade ao atender municípios de diferentes tamanhos e capacidades administrativas.

**- Melhoria incremental:** A metodologia e os procedimentos adotados no CIATA permitem que o cadastro territorial inicie como um conjunto de fichas e evolua, de forma gradual, para um sistema automatizado sem a necessidade de grandes modificações. Essa estrutura também facilita a incorporação de novas funcionalidades, incluindo sua integração como uma camada dentro de um Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM).

### O CIATA e o LADM

O LADM, sigla para *Land Administration Domain Model*, é um modelo de dados internacional padronizado para a representação de informações sobre a administração de terras. Ele foi desenvolvido pela Federação Internacional de Geômetras (FIG) e pela Organização Internacional de Normalização (ISO). O LADM define um conjunto de objetos (classes) e relacionamentos que podem ser usados para descrever diferentes aspectos da administração territorial, como direitos de propriedade, restrições de uso da terra e informações espaciais. A adoção do LADM pode facilitar a integração de dados entre diferentes sistemas e promover a interoperabilidade entre países.

A contribuição mais visível do LADM é o conjunto de diagramas UML (*Unified Modeling Language*) que apresenta as classes e os atributos mais relevantes de um sistema de cadastro. Classes são estruturas que definem o modelo de dados de um objeto, enquanto os atributos são variáveis associadas às classes, responsáveis por descrever as características específicas de cada objeto.

Por exemplo, um logradouro pode ser um objeto de interesse do sistema. Para armazenar as informações de diversos logradouros, cria-se a classe 'Logradouros'. Essa classe é composta por um conjunto de atributos que descrevem as propriedades do objeto que será representado, como uma identificação única (chave primária), o nome do logradouro, sua extensão, entre outros. Todos esses elementos são representados de forma detalhada em um diagrama UML.

Um diagrama também deve mostrar as conexões entre as classes e a cardinalidade dessas conexões, ou seja, o número de instâncias de uma classe que podem estar associadas a instâncias de outra classe.

A Figura 4 apresenta um exemplo de um diagrama UML em que se nota a existência de duas classes (LOTES e LOGRADOUROS) e seus respectivos atributos. Observa-se, também, que existe uma associação entre as classes com uma cardinalidade do tipo UM-PARA-MUITOS representada pelas etiquetas ‘1’ e ‘0..\*’. Essa notação indica que um logradouro pode estar associado a vários lotes, enquanto um lote estará associado a apenas um logradouro (IBM RS Architect Std 7.5.5, 2021).

Figura 3: Exemplo de diagrama UML

|  |
| --- |
| Tela de celular  O conteúdo gerado por IA pode estar incorreto. |

Em termos gerais, o LADM separa as classes em três pacotes e um subpacote (Panchiniak, 2017):

**Party Packet**: Este pacote representa as pessoas, grupos e/ou organizações relacionadas às unidades espaciais. As classes neste pacote incluem LA\_Party, LA\_GroupParty e LA\_PartyMember;

**Administrative Packet**: pacote que lida com os direitos, deveres e restrições aos quais cada unidade está sujeita. Ele inclui classes como LA\_RRR (com suas especializações LA\_**R**ight, LA\_**R**estriction e LA\_**R**esponsability), LA\_BAUnit e LA\_AdministrativeSource;

**Spatial Unit Packet**: Este pacote representa as unidades espaciais, como parcelas, edifícios e redes de infraestrutura. Aqui aparecem as classes LA\_SpatialUnit, LA\_SpatialUnitGroup, LA\_Level e outras.

**Surveying and Representation SubPacket**: Este subpacote, dentro do Spatial Unit Packet, é responsável pelas representações geométricas das unidades espaciais e correções topológicas por meio de sistemas de informação geográfica associados a bancos de dados. Ele inclui classes como LA\_Point, LA\_SpatialSource, LA\_BoundaryFaceString e LA\_BoundaryFace.

A Figura 5 mostra a associação entre as classes básicas da LADM. O prefixo LA\_ indica que a classe é padronizada (ISO 19152(LADM), 2012).

Figura 4: Classes básicas (pacotes) do LADM

|  |
| --- |
| Diagrama  O conteúdo gerado por IA pode estar incorreto. |

O LADM apresenta fortes influências do modelo relacional proposto por Edgar Codd, no qual cada classe ou objeto é modelado em uma estrutura de dados separada (Date, 2004), conforme se verifica na norma ISO 19152/2012. Por outro lado, o CIATA foi predominantemente implementado utilizando um único arquivo como base. Suas definições de dados - ou pelo menos uma pista delas – encontram-se no Manual do Cadastro Imobiliário. Assim, uma comparação direta e detalhada entre as duas tecnologias não é viável. No entanto, é possível analisar os campos da definição do CIATA e adaptá-los aos padrões do LADM.

A Figura 6 mostra uma sugestão de diagrama de classes para os dados do Projeto CIATA. Todos os campos do diagrama foram extraídos do Boletim de Cadastro Imobiliário (BCI) e são armazenados em um único registro. Os seis primeiros campos compõem a chave da Unidade Imobiliária (ID\_BCI). O Boletim de Logradouros (BL), mencionado no Manual do Cadastro Imobiliário, não possui função de validação; ele serve apenas como uma lista de nomes de logradouros.

Figura 5:Diagrama de classes Simplificado do CIATA

|  |
| --- |
| Diagrama  O conteúdo gerado por IA pode estar incorreto. |

Para registrar os dados da Unidade Imobiliária do CIATA no modelo LADM, é necessário criar uma classe externa, conforme ilustrado na Figura 7. A associação entre as classes é realizada pelos atributos *LA\_SpatialUnit.extAdressID* e CIATA\_BOLETIM\_CADASTRO\_IMOBILIÁRIO.ID\_BCI, que é formado pela concatenação dos seis primeiros campos da classe CIATA\_BOLETIM\_CADASTRO\_IMOBILIÁRIO. O modelo ISO 19152 permite a criação de novas classes como forma de adaptação às normas locais.

Figura 6: Associação LA\_SpatialUnit e CIATA

|  |
| --- |
| Uma imagem contendo Diagrama  O conteúdo gerado por IA pode estar incorreto. |

Tabela 2: Comparando CIATA e LADM: Contextos e Propósitos Distintos

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Característica | CIATA | LADM |
| Origem | Iniciativa do governo brasileiro nas décadas de 1970 e 1980. | Modelo conceitual internacional desenvolvido pela FIG e ISO. |
| Âmbito | Cadastro territorial urbano no Brasil, com foco inicial em municípios de pequeno porte. | Administração territorial em geral, aplicável a diferentes países e contextos. |
| Objetivo | Aumentar a arrecadação municipal por meio de um sistema de cadastros técnicos eficiente. | Fornecer um modelo padrão para a administração de terras, promovendo interoperabilidade. |
| Metodologia | Flexível e adaptável, permitindo a cada município definir as informações a serem coletadas. | Baseado em um modelo conceitual que define objetos e relacionamentos padronizados. |
| Tecnologia | Limitada à tecnologia disponível na época, com foco em processamento de dados. | Independente de tecnologia, podendo ser implementado com diferentes ferramentas. |
| Implementação | Descontinuado em 1981, com a perda de financiamento. | Em constante desenvolvimento e aprimoramento, com ampla adoção internacional. |

### Ciata e o CTM

Tomando o CIATA como ponto de partida e o CTM (Cadastro Territorial Multifinalitário) como objetivo no processo de atualização dos cadastros imobiliários, é essencial avaliar as semelhanças e diferenças entre essas duas propostas de cadastro. A Tabela 2 apresenta um comparativo entre as características dos dois modelos.

Tabela 3: Comparação entre o CIATA e o CTM

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Característica | CIATA | CTM |
| Objetivo | Implementação do Cadastro Técnico Municipal, com foco em municípios pequenos. | Criar um sistema de informações territoriais integrado e multifinalitário para atender às necessidades da administração pública e da sociedade. |
| Abrangência | Assistência jurídica, administrativa, cadastro imobiliário urbano, cadastro fiscal mobiliário e receita. | Integra dados do cadastro territorial com dados de cadastros temáticos, abrangendo aspectos sociais, ambientais, econômicos e jurídicos. |
| Metodologia | Primeira iniciativa formal de estruturação metodológica do cadastro urbano pelo governo federal. | Orientado por diretrizes nacionais, como a Portaria Ministerial nº 511/2009 e a Portaria/MDR nº 3.242, de 2022. |
| Implementação | Executado por meio de convênios entre os governos federal, estadual e municipal. | Depende da adesão dos municípios e da colaboração entre diferentes órgãos e instituições. |
| Padronização | Permitia flexibilidade aos municípios na definição das informações a serem coletadas. | Busca padronizar o cadastro em nível nacional, utilizando modelos como o LADM. |
| Tecnologia | Utilizava tecnologias da época, como o processamento de dados por meio do SERPRO. | Utiliza tecnologias modernas, como SIG e Geotecnologias. |
| Foco | Forte ênfase no aspecto fiscal e na arrecadação do IPTU. | Abordagem multifinalitária, com foco na gestão territorial e no desenvolvimento urbano sustentável. |
| Legado | Influenciou a evolução do cadastro urbano no Brasil e serviu como base para a estruturação do cadastro em muitos municípios. | Representa um avanço em relação ao CIATA, com potencial para transformar a gestão das cidades. |
| Desafios | Falta de um marco normativo nacional e de recursos para garantir uma implementação mais eficaz. | Baixa adesão dos municípios, necessidade de investimentos em tecnologia e capacitação. |

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é um sistema de informação baseado na parcela, geralmente um lote, onde diferentes conjuntos temáticos de dados se relacionam para possibilitar múltiplos usos.

Segundo (Silva, 2023), “No sentido de facilitar a compreensão do processo de implementação de um CTM, considera-se que ele é composto pelos dados do cadastro territorial associados aos dados dos cadastros temáticos. O cadastro territorial é entendido como o inventário oficial e sistemático das parcelas do município e os cadastros temáticos compreendem conjuntos de dados – objetos territoriais e atributos alfanuméricos - relacionados às parcelas sobre aspectos estruturais, tais como: sociais, ambientais, habitacionais e não habitacionais, redes de infraestrutura, equipamentos, tributários, entre outros.”

Os temas de um CTM estão interligados entre si e ao cadastro territorial por meio de suas coordenadas geográficas. Dessa forma, o georreferenciamento das parcelas do CT é imprescindível para o desenvolvimento de um CTM.

O CIATA, no entanto, não previu o armazenamento das coordenadas geográficas dos lotes e, assim, a conexão com as camadas temáticas só pode ser feita através da inclusão do atributo “Inscrição Cadastral” no CTM.

Na Figura 8 é apresentada uma possível modelagem original do CIATA desenhada segundo as definições do *Object Modeling Technique for Geographic Applications* - OMT-G, um modelo de dados para o projeto de sistemas e aplicações de bancos de dados geográficos. O que se nota na Figura 8 é a ausência de classes georreferenciadas (ver legenda na Figura 7).

Figura 7: Legenda de classes do OMT-G

|  |
| --- |
|  |

Figura 8: Modelagem de dados original do CIATA

|  |
| --- |
|  |

Já a Figura 9 apresenta uma das possíveis formas de conexão entre o CT/CIATA e o CTM. Nessa proposta, as classes do CIATA continuam sendo do tipo convencional, e a chave “InscriçãoCadastral” do “BoletimCadastroImobiliario” é adicionada à classe “CTM”, que é uma classe georreferenciada. A partir dessa classe, é possível incluir novos temas georreferenciados, que se conectarão ao restante do CTM exclusivamente por meio de suas coordenadas geográficas.

Figura 9:: Modelagem de dados CIATA x CTM

|  |
| --- |
|  |

### Presença do CIATA nos cadastros imobiliários

Foi preciso verificar se as prefeituras ainda usam aplicações de cadastro baseadas no padrão CIATA.

Para isso foram feitas quatro pesquisas diferentes:

- Visita à treze prefeituras;

- Análise visual de cinquenta e sete imagens de carnês de IPTU disponíveis na Internet;

- Consulta às bases de dados do *CadUrb*;

- Consultas na Internet através do *Google Custom Search* (GCS) buscando os termos "IPTU", “SETOR”, "QUADRA" e "LOTE" nos 5570 municípios do Brasil.

As três primeiras pesquisas visavam obter informações para validar a pesquisa com o *Google Custon Search*.

Foi surpreendente encontrar em cinco das treze prefeituras sistemas que emulam integralmente o projeto CIATA, inclusive em suas falhas mais importantes. Com sistemas tão limitados é praticamente impossível que a prefeitura ofereça, por exemplo, um serviço on-line de geração de carnês de IPTU. De fato, esses municípios não retornaram páginas na pesquisa de termos do GCS.

No caso da pesquisa do GCS deve-se destacar que municípios que não possuem página na Internet ou não disponibilizam carnês do IPTU nesse canal resultaram negativo para ‘Padrão Ciata’. Assim, é muito provável que os resultados positivos estejam subdimensionados.

Tabela 4: Resultados das pesquisas de aderência ao CIATA

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Total | Com Geo | | Padrão CIATA | |
| Pesquisa Prefeituras | 13 | 2 | 15% | 13 | 100% |
| Imagens de carnês | 57 | n/a | n/a | 57 | 100% |
| CadUrb | 9 | 9 | 100% | 6 | 67% |
| Google | 5570 | n/a | n/a | 2967 | 53% |

### CIATA e imageamento

Apesar de não prever nenhum tipo de imageamento ou georreferenciamento, o CIATA contava com a existência de plantas urbanas para auxiliar na coleta de dados dos imóveis. Prova disso é que a Etapa 1 do Manual do Cadastro Imobiliário explica que se deve: (MF-CIATA, 1979)

“Coletar, primeiramente, todas as plantas da área urbana do Município. Analisar todas as plantas encontradas e selecioná-las para as finalidades de: elaboração da PRC (planta de referência cadastral), PSU (planta de serviços urbanos) e PQ (planta quadra).”

E que:

“Caso não exista nenhuma planta da área urbana que sirva de base será necessário executar, a partir de um croqui à mão livre em campo, a planta da área urbana do Município.”

Na busca por uma forma de gerenciar a distribuição das unidades imobiliárias urbanas, e sem poder contar com tecnologias sofisticadas de georreferenciamento, os desenvolvedores do CIATA elegeram a quadra como elemento base para a organização espacial, a coleta de dados, a elaboração de documentos cartográficos, o preenchimento de informações cadastrais e a determinação do valor dos imóveis.

Como a quadra geralmente é delimitada por logradouros que formam áreas fechadas, ela é uma das estruturas urbanas mais facilmente identificáveis em imagens de satélite, o que torna natural sua escolha como a primeira opção para estabelecer uma interconexão entre os dados descritivos e as imagens de satélite ou de aerofotogrametria.

Para que essa conexão possa ser feita é preciso que os logradouros que delimitam as quadras sejam identificados tanto no cadastro quanto nas imagens de satélite, caso contrário corre-se o risco de falsas correlações. Embora fornecedores como Google e ESRI já identifiquem os logradouros em suas imagens, o CIATA não previu uma classe específica para a quadra e ela é identificada tão somente por uma concatenação de campos (DISTRITO + SETOR + QUADRA). Portanto, para obter imageamento a partir dos dados descritivos, é necessário criar uma classe que agrupe os logradouros que formam a quadra, utilizando consultas aos bancos de dados e complementando as informações faltantes manualmente.

### CIATA e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

É muito provável que as informações do cadastro textual estejam em um formato específico para o aplicativo de cadastro, o que não permite uma manipulação eficaz. Assim, será necessário importar os dados para um gerenciador de banco de dados que possua ferramentas de consulta como SQL ou um visualizador gráfico.

Nesse caso, a primeira pergunta a ser respondida é: “Quem é o proprietário dos dados do cadastro imobiliário?”.

Em tese, os dados cadastrais pertencem à pessoa física ou jurídica que detém os direitos legais sobre o imóvel específico. No entanto, a administração pública possui o poder (e o dever) de tributar e, para cumprir adequadamente essa função, necessita coletar informações que permitam calcular o valor devido.

É o que diz o *Código Tributário Brasileiro* (CTN, 1966), instituído pela Lei nº 5.172/1966, que regula a tributação e a relação jurídica entre o Estado e os contribuintes. Em relação à obtenção de dados dos contribuintes, ele estabelece bases legais para a administração tributária coletar, armazenar e utilizar informações necessárias à fiscalização, arrecadação e controle dos tributos.

O Artigo 113, §2º do CTN, por exemplo, prevê a possibilidade de o ente tributante exigir que os contribuintes prestem as informações patrimoniais, fiscais e contábeis necessárias ao cumprimento das normas tributárias. Além dos contribuintes, a administração tributária pode obter dados de terceiros como bancos, cartórios e administradores de bens (Art. 197 do CTN).

Fica claro, portanto, que a prefeitura tem direitos sobre os dados coletados e pode utilizá-los, dentro dos limites da lei, para fins de tributação e para definição de políticas públicas, já que, nesse último caso, o poder exercido é menos gravoso e tão ou mais justificável do que o de exigir tributos.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, 2018), que regula o tratamento de dados pessoais no Brasil, também aborda questões importantes relacionadas ao uso desses dados, especialmente em casos de terceirização do processamento ou coleta de dados territoriais.

Muitas prefeituras utilizam serviços ou aplicativos de produtoras de software para processar e armazenar os dados cadastrais. Essas produtoras podem utilizar tecnologias proprietárias que impedem o livre acesso aos dados, o que pode dificultar o trabalho dos administradores públicos na hora de buscar informações não definidas inicialmente.

Em seu artigo 5º a LGPD define as figuras dos agentes de tratamento: o Controlador, aquele que decide como e por que os dados pessoais serão tratados; e o Operador, o que realiza o tratamento dos dados sob as instruções do controlador. No caso do cadastro urbano a prefeitura exerce o papel de controladora e pode determinar as operações a serem realizadas, inclusive a exportação das informações para formatos abertos.

Pelo exposto acima, se conclui que a obtenção dos dados cadastrais e o seu armazenamento, ainda que realizada por terceiros, decorre do poder-dever de tributar da prefeitura municipal, que é o sujeito ativo da relação tributária. Dessa forma, mesmo que a desenvolvedora de software contratada utilize tecnologias proprietárias para processar e armazenar os dados, ela está obrigada a fornecer esses dados no formato solicitado pela prefeitura, sendo devida apenas a justa indenização pelo trabalho necessário à conversão para o formato exigido.

## BANCOS DE DADOS CONVENCIONAIS E BANCOS DE DADOS GEOGRÁFICOS

A rigor, todas as informações, sejam texto, imagens, sons ou dados geográficos são armazenadas nos SGBDs de uma forma única: uma sequência de bits. O que muda é a capacidade que a ferramenta possui de realizar operações sobre os dados armazenados e converter para um formato legível.

É possível, por exemplo, armazenar dados geográficos em qualquer SGBD textual. Basta que eles sejam codificados em um formato como o GeoJSON A diferença é que uma ferramenta SIG, tratará as informações nativamente e oferecerá ferramentas mais adequadas para o seu processamento. Um sistema SIG interpretará como um ponto, uma linha ou um polígono enquanto para um sistema textual será apenas uma sequência de letras, números e símbolos.

## Sistemas de Informação Geográfica (SIG).

## Cadastro Imobiliário e Georreferenciamento.

# Metodologia da pesquisa

## Etapas

### Obter dados dos lotes de municípios parceiros: identificação do lote e da quadra, logradouro, número, largura do lote (testada) e outras dimensões disponíveis

Atualmente os aplicativos de cadastro costumam utilizar uma estrutura de dados composta por várias classes ou tabelas. Para este trabalho, no entanto, a estrutura ideal para importação é uma única tabela contendo apenas os dados necessários à criação dos objetos geométricos, conforme o esquema da Tabela 4.

Considerando o que foi discutido no item 2.1.8 CIATA e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) a prefeitura pode obter os dados do sistema de cadastro em um formato de arquivo não-proprietário, como XML, JSON ou CSV[[3]](#footnote-3). Para importação em um banco de dados a preferência é por arquivos CSV.

Tabela 5: Estrutura de dados para criação dos objetos geométricos

|  |
| --- |
|  |

### Definir e povoar um banco de dados relacional com os dados dos imóveis

### Selecionar um conjunto ótimo de informações cadastrais contendo quadras retangulares com pelo menos um endereço em cada logradouro (Retangópolis).

* Extrair dos dados textuais os logradouros que compõem cada quadra e a ordem deles.
* Desenvolver um protótipo para testes.
* Testar protótipo com dados selecionados (Retangópolis).
* Gerar imagem das quadras com lados proporcionais ao tamanho dos imóveis cadastrados.
* Identificar e corrigir falhas dos dados textuais no banco de dados.
* Testar o protótipo com dados completos do BD.
* Associar as quadras com imagens georreferenciadas (registrar imagens das quadras).
* Disponibilizar o aplicativo na Internet para testes e validação por prefeituras.

## cronograma

|  |  |
| --- | --- |
| Abril/2025 | Apresentação do projeto de pesquisa com resultados do estudo sobre a influência do CIATA nos cadastros urbanos municipais atuais.  Textualização dos manuais do CIATA. |
| Maio/2025 | Obtenção de uma amostra de um cadastro municipal.  Desenvolvimento e teste do protótipo. |
| Junho/2025  Julho/2025 | Obtenção de dados de cadastro de pelo menos dois municípios pequenos.  Teste com dados reais de cadastro. |
| Agosto/2025  Setembro/2025  Outubro/2025 | Melhorias e adaptações no aplicativo.  Desenvolvimento de uma versão do aplicativo com acesso aberto na Internet.  Redação e revisão do TCC. |
| Novembro/2025 | Entrega do TCC |

# Desenvolvimento do Protótipo:

Sempre é complicado listar tecnologias de informática em um trabalho acadêmico, pois surgem novas ferramentas constantemente. No entanto, neste trabalho serão utilizadas algumas ferramentas gratuitas bem-conceituadas entre técnicos e desenvolvedores.

## Arquitetura do sistema.

Banco de dados MySQL

Código em Javascript.

Visualização com Leaflet e Javascript.

Registro das imagens das quadras com QGIS.

## Implementação do Banco de Dados Textual.

Definição dos atributos básicos

Importação de arquivo CSV

## Desenvolvimento da Interface de usuário.

A interface será desenvolvida em Javascript e Leaflet

## Integração com sistemas de georreferencIamento.

O objetivo é que todas as tarefas de georreferenciamento sejam feitas na versão web.

## Resultados e Discussão:

Apresentação do protótipo.

* 1. Análise da eficácia na geração de imagens dos municípios.
  2. Comparação com métodos tradicionais de georreferenciamento.
  3. Integração com o cadastro urbano existente.

# bibliografia

AMORIM, A. Cadastro e gestão territorial: uma visão luso-brasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios. [*S. l.*]: Editora UNESP Digital, 2018.

CERUZZI, P. E. A history of modern computing. 2nd eded. London, Eng. ; Cambridge, Mass: MIT Press, 2003.

CNM. Crise fiscal nos Municípios brasileiros. [*S. l.*]: CNM, 2024. Estudo Técnico. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos\_tecnicos/202405\_ET\_CrisenosMunicipios\_2023.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.

CTN - LEI 5.172/1966. 25 out. 1966. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\_mostrarintegra?codteor=290270.

CUNHA, E. *et al.* O cadastro urbano no Brasil: histórico e evolução. GOT - Journal of Geography and Spatial Planning, [*s. l.*], n. 17, p. 55–74, 2019.

DATE, C. J. Introdução a sistemas de bancos de dados. 8. eded. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

ENEMARK, S.; MCLAREN, R.; LEMMEN, C. Fit-for-Purpose Land Administration—Providing Secure Land Rights at Scale. Land, [*s. l.*], v. 10, n. 9, p. 972, 2021.

RATIONAL SOFTWARE ARCHITECT STANDARD EDITION 7.5.5. [*S. l.*], 2021. Disponível em: https://www.ibm.com/docs/pt-br/rsas/7.5.0?topic=diagrams-relationships-in-class. Acesso em: 6 dez. 2024.

ISO 19152:2012(EN), GEOGRAPHIC INFORMATION — LAND ADMINISTRATION DOMAIN MODEL (LADM). [*S. l.*], 2012. Disponível em: https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:19152:ed-1:v1:en. Acesso em: 6 dez. 2024.

LGPD - LEI No 13.709/2018. Congresso Nacional - Brasil. 14 ago. 2018. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13709-14-agosto-2018-787077-publicacaooriginal-156212-pl.html.

MF-CIATA. Manual do Cadastro Imobiliário - CIATA. [*S. l.: s. n.*], 1979.

PANCHINIAK, T. Discussão sobre modelos conceituais relacionados ao cadastro territorial: estudo de caso de Joinville. [*S. l.*], 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/189319. Acesso em: 2 dez. 2024.

PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - PNCP. [*S. l.*], 2025. Disponível em: https://www.gov.br/pncp/pt-br. Acesso em: 21 fev. 2025.

SILVA, E. da. Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal. Florianópolis, SC: Ufsc, 2023.

SISCONFI/STN. siconfi. , 2023. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/sti/iframe\_sti.jsf. Acesso em: 28 fev. 2025.

Uma imagem contendo Tabela

Descrição gerada automaticamente

1. Segundo pesquisa do IBGE, 79% dos municípios não possuem cadastros imobiliários georreferenciados (https://ftp.ibge.gov.br/Perfil\_Municipios/2019/Base\_de\_Dados/Base\_MUNIC\_2019\_20210817.xlsx) [↑](#footnote-ref-1)
2. Segundo classificação da CNM, municípios com menos de 50 mil habitantes são considerados pequenos. [↑](#footnote-ref-2)
3. XML (Extensible Markup Language), JSON (JavaScript Object Notation) e CSV (Comma-Separated Values) são formatos de arquivo utilizados para armazenar e trocar dados. Cada formato tem suas vantagens: XML é robusto e estruturado, JSON é leve e fácil de interpretar, enquanto CSV é simples e eficiente para manipulação tabular. [↑](#footnote-ref-3)