



ID 817: A INTEGRAÇÃO DA INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA NOS PROCEDIMENTOS DE INVENTARIAÇÃO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMÓVEL MUNICIPAL⁴²

Maria João BESSA¹; Rui Pedro JULIÃO²

¹Câmara Municipal de Oeiras; maria.bessa@cm-oeiras.pt

²CICS.NOVA / NOVA FCSH; rpi@fcs.unl.pt

RESUMO: No âmbito do Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas as autarquias locais são obrigadas a elaborar e manter atualizado o Inventário do Património Imóvel Municipal (PIM), uma imposição legal, uma necessidade para a boa gestão de ativos e proteção dos bens imóveis do município e uma importante ferramenta para a definição e execução de políticas públicas, com repercussões no ordenamento do território e nas finanças das autarquias locais. O levantamento da situação em alguns municípios, identificou que um dos fatores que contribuem para a inexistência do Inventário do PIM completo, rigoroso e atualizado é a qualidade da informação de suporte, destacando-se a ausência da Informação Geográfica (IG). Um outro aspeto que surge no diagnóstico prende-se com a dispersão de competências de gestão do PIM por diversos serviços municipais e deficiente articulação entre estes. Acresce, o enquadramento legal que não obriga à utilização de IG no processo de inventariação, e a dificuldade de acesso a informação de entidades externas, dada a inexistência de um sistema nacional de exploração e gestão de informação cadastral. A georreferenciação do Inventário apresenta inúmeras vantagens, sendo fundamental a integração da IG nos procedimentos de Inventariação e Gestão do PIM. Apresentam-se sugestões para o Inventário e Gestão do PIM, tendo a IG como suporte. Trata-se de uma modelação de fluxos de informação e de sistematização, com proposta de procedimentos internos de Inventário e Gestão do PIM. Faz ainda uma reflexão sobre as suas vantagens e desafios, a integração entre Sistemas de Informação, a disseminação da informação, a análise contextualizada resultante da consulta, pesquisa ou confrontação com outros temas de IG disponíveis (Instrumentos de Gestão Territorial, Gestão Urbanística, Cartografia de Risco, etc.), permitindo a gestão integrada e partilhada do PIM, e assim apoiar os municípios no cumprimento da sua missão.

⁴² Apoio do CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade NOVA de Lisboa, no âmbito do projeto UID/SOC/04647/2013, apoiado pela FCT/MCTES através de Fundos Nacionais.



PALAVRAS-CHAVE: Informação Geográfica; Inventário; Cadastro; Procedimentos de Gestão Municipal

1. INTRODUÇÃO

No atual regime definido pelo Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, as autarquias locais são obrigadas a elaborar e manter atualizado o inventário de todos os ativos (bens, direitos e obrigações) constitutivos do seu património imóvel, nos termos das normas de contabilidade pública (NCP) e do plano de contas multidimensional (PCM), publicados nos anexos II e III do SNC-AP respetivamente.

Para além de constituir uma imposição legal, o Inventário é uma necessidade para a boa gestão de ativos e proteção dos bens imóveis do património municipal e uma importante ferramenta para a definição e execução de políticas públicas pelo município, com repercussões no ordenamento do território e nas finanças das autarquias locais (Bessa, et. al., 2015).

A maior parte dos municípios não dispõe de um Inventário completo, rigoroso e atualizado: desconhece-se a existência de muitos bens imóveis; muitos bens estão duplamente inventariados; outros estão identificados, mas não se encontram corretamente inventariados; e para a maior parte dos bens é difícil a sua localização e delimitação precisas. Assim sendo, a situação existente não assegura o registo dos dados de inventário nem a gestão dos bens imóveis do património municipal.

Será por isso legítimo e oportuno questionar se a integração da IG e dos SIG nos procedimentos de inventariação e gestão do PIM poderá contribuir para a realização de um inventário de qualidade e para o desenvolvimento de uma solução credível e sustentável que constitua uma ferramenta eficaz para a gestão integrada e partilhada do PIM.

2. DIAGNÓSTICO: COMPONENTES DO INVENTÁRIO DO PIM

O levantamento da situação em alguns municípios, realizado com base num questionário, permitiu identificar um conjunto de aspetos fundamentais para o inventário do PIM, que se podem estruturar em distintas componentes (Figura 1): qualidade dos dados, cultura organizacional e contexto tecnológico (Bessa, et. al., 2015).

Os principais fatores que contribuem para a inexistência do Inventário do PIM completo, rigoroso e atualizado, são a qualidade dos “Dados”, a falta de informação relevante para a



regularização de bens pré-existentes e a ausência da IG de suporte aos procedimentos de inventariação e gestão.



Figura 95 Componentes de suporte ao Inventário e Gestão do PIM

No que se refere à qualidade dos dados, existem problemas ao nível da qualidade semântica, dada pela exatidão temática, exatidão temporal, completude e consistência lógica e a exatidão posicional dos dados disponíveis.

As lacunas de informação constituem um outro obstáculo à correta e completa inventariação, sobretudo no que diz respeito ao tratamento dos bens imóveis mais antigos, dificultando assim o procedimento de regularização (registo, inventariação e georreferenciação).

A “Cultura Organizacional” refere-se, entre outros aspetos, à dispersão e sobreposição de competências dentro da organização, à deficiente articulação entre os serviços com repercussão na circulação e informação e documentação, determinando a eficácia e eficiência dos procedimentos de inventariação e gestão do PIM em prática.

Acresce a ausência de uma visão colaborativa, integrada e partilhada dos procedimentos de inventariação e gestão do PIM e uma incipiente cultura SIG nos municípios.

O “Contexto Tecnológico” decorre da “Cultura Organizacional”, correspondendo à resposta dos serviços municipais às suas necessidades específicas de acesso e gestão de informação no quadro das suas atribuições e competências.

No âmbito da gestão municipal, a dispersão dos dados e a diversidade de formatos, de modelos de dados, de arquiteturas e de soluções tecnológicas implementadas, dificulta a integração e gestão partilhada, criando um problema ao nível da segurança dos dados que poderá incorrer na perda de informação ou na divulgação e uso indevido da mesma.

A “Cultura Organizacional” e o “Contexto Tecnológico” contribuem para a dispersão dos dados e da documentação, condicionam assim o acesso à informação, tornando mais difícil das tarefas inerentes aos procedimentos de Inventariação e Gestão do PIM.



Para além dos fatores intrínsecos, há a considerar o contexto nacional, onde a falta de estratégia, ou antes a existência de uma “estratégia errática” no que se refere à realização do cadastro predial, não facilitam o acesso à informação e a concretização de projetos de Inventário na Administração Local. Importa reforçar a dificuldade de acesso à informação e serviços pertencentes a entidades externas (Instituto dos Registos e Notariado, Autoridade Tributária e Aduaneira e Direção Geral do Território), dada a inexistência de um sistema nacional de exploração e gestão de informação cadastral.

Por último, uma referência ao enquadramento legal em vigor que nunca considerou a IG como parte integrante dos procedimentos de inventariação e gestão do PIM, não obrigando à utilização de IG no processo de inventariação,

3. PAPEL DA IG NO PROCESSO DE INVENTARIAÇÃO E GESTÃO

A georreferenciação do Inventário apresenta inúmeras vantagens que vão muito além da simples contextualização geográfica dos bens imóveis municipais, sendo neste contexto específico fundamental, a integração da IG e a implementação de uma solução integrada com o SIG, nos procedimentos de Inventariação e Gestão do PIM em todas as etapas, desde a criação ao abate dos bens imóveis (Bessa, et. al., 2015).

Apresentam-se à partida dois desafios distintos, para os quais é necessário recorrer a abordagens metodológicas diferentes no que respeita ao tratamento de dados (Figura 2).



Figura 96 Abordagem metodológica

Por um lado, os municípios devem proceder à criação e validação dos dados de registo, inventário e georreferenciação dos bens imóveis municipais existentes (desafio 1), sendo para o efeito necessário reunir toda a informação disponível relativa a todos os bens imóveis municipais (conhecidos ou não), definir uma metodologia para a georreferenciação dos bens de acordo com



a sua proveniência, e estabelecer uma estratégia para a recuperação do histórico da informação (colmatação de lacunas e correção de erros ou omissões).

Neste caso, e por força de circunstâncias várias, a georreferenciação surge sempre como uma última etapa do processo, podendo esta assumir um carácter provisório ou definitivo, considerando a qualidade dos dados e o nível de confiança na informação de suporte à delimitação geográfica dos bens imóveis, disponível (Figura 3). O processo de georreferenciação dos bens imóveis é por isso dificultado podendo ainda vir a por em causa os dados existentes nos documentos de Registo e Inventariação. Neste caso importa definir uma estratégia para a sua harmonização e posterior regularização.



Figura 97 Etapas do processo de criação e validação dos dados de inventário para bens imóveis existentes

Por outro, para os novos bens imóveis (desafio 2), é necessário definir procedimentos de registo, inventário e georreferenciação, bem como o desenho e a implementação de uma solução suportada em IG e SIG, que permita a gestão integrada e partilhada do PIM. A georreferenciação dos bens imóveis tem que ocorrer, ainda que eventualmente com um carácter provisório logo no início do procedimento (com a instrução de processos relativos a aquisição e disposição de património imóvel municipal), devendo a delimitação geográfica ter um carácter dinâmico acompanhando as necessárias alterações, até assumir um carácter definitivo que ocorrerá no final do processo de inventariação (Figura 4).



Figura 98 Etapas do processo de inventariação para novos bens imóveis

Em qualquer das situações a IG, independentemente do seu rigor e nível de confiança, assume um papel primordial na inventariação e gestão do PIM.

Tendo em conta as características dos dados de inventário e de Cadastro disponíveis nos serviços dos municípios, a inexistência na maior parte das situações de IG de suporte, e a complexidade dos procedimentos em causa, há que considerar diferentes abordagens metodológicas de aquisição e organização da informação, de acordo com a tipologia e a proveniência dos bens imóveis.

Será necessário definir diferentes procedimentos internos de inventário e gestão do PIM (fluxogramas), considerando o tipo de negócio jurídico (Figura 6), tendo como requisitos obrigatórios a georreferenciação do bem imóvel no início do processo e o registo das alterações de geometria ocorridas ao longo do seu tempo de vida.

Estes procedimentos internos devem incluir: as etapas dos processos de inventariação e gestão, os circuitos obrigatórios de informação e documentação e as verificações respetivas (identificando fontes e formatos de dados); os requisitos mínimos em dados/conteúdos por tipologia de documento (definindo se possível *templates*); os serviços municipais envolvidos (definindo as suas competências e responsabilidades), entre outra informação considerada pertinente, identificando claramente em que momentos surge a obrigatoriedade de disponibilizar uma Planta ou elementos válidos que permitam a georreferenciação dos bens do PIM.

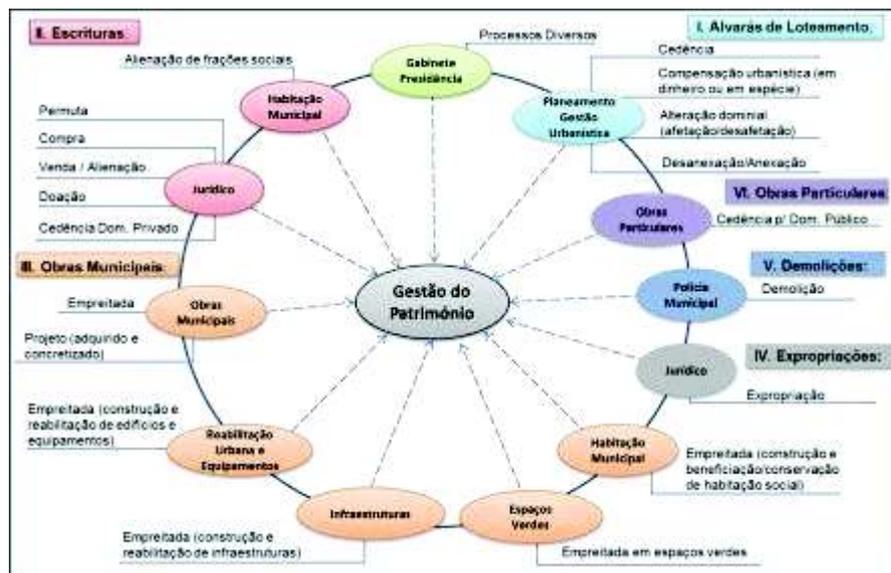


Figura 99 Relação da Gestão do Património com as diferentes áreas funcionais municipais ao nível do imobilizado imóvel

Estes procedimentos internos encontram-se suportados em normas ou regulamentos municipais, pelo que, devem os municípios criar ou adequar a Norma de Controlo Interno e o Regulamento de Inventário e Cadastro aos novos pressupostos e requisitos.



4. VANTAGENS E DESAFIOS DA SOLUÇÃO PROPOSTA

A resposta à questão inicialmente colocada se “a integração da IG e dos SIG nos procedimentos de inventariação e gestão do PIM poderá contribuir para a realização de um inventário de qualidade e para o desenvolvimento de uma solução credível e sustentável, e para a disponibilização de uma ferramenta eficaz para a gestão integrada e partilhada do PIM”, não dispensa uma reflexão sobre as vantagens e os desafios da sua implementação.

Vantagens:

- A georreferenciação dos bens imóveis, constitui o suporte físico para o Inventário e contribui para melhorar o processo de controlo de qualidade dos dados;
- O recurso a SIG facilita a integração de dados de formatos e origem distintos e a integração com as aplicações de gestão de outras áreas de atividade ou negócio do ERP do município;
- A integração SIG/ERP permite a análise contextualizada, resultante da consulta, pesquisa ou confrontação com a IG disponível complementar à informação de inventário e possibilita a disseminação da informação de inventário a outras áreas de intervenção municipal.

Desafios técnicos/tecnológicos:

- A definição de um modelo de dados flexível e multifuncional que assegure a ligação do SIG com os diferentes sistemas de informação integrados no ERP do Município;
- O desenvolvimento de uma solução transversal para o registo de dados e gestão da informação do inventário, incorporando os circuitos de informação e procedimentos de verificação do Regulamento, garantindo a completude, rigor e atualização do Inventário;
- A implementação de uma solução que promova a divulgação e facilite o acesso a informação e ao conhecimento relativo ao PIM, potenciando a sua utilização noutras áreas de intervenção do município;
- A implementação de uma solução que garanta a interação com entidades externas.

Desafios metodológicos/procedimentais:

- A alteração da metodologia de inventariação, definindo um novo modelo de colaboração suportado em IG e SIG;



- A harmonização/simplificação de procedimentos;
- A capacitação técnica dos serviços municipais na utilização da IG e dos SIG.

5. CONCLUSÃO

Os novos desafios da gestão municipal assentam na adoção de critérios e princípios de eficiência, eficácia e racionalização dos recursos, na qualidade da prestação dos serviços, no rigor, transparência e responsabilização da gestão e decisão, através da adoção das melhores práticas, apostando no conhecimento, nas tecnologias de informação e comunicação e numa nova cultura organizacional.

Como resposta a este novo paradigma de gestão, os municípios têm vindo a protagonizar e a liderar projetos de modernização administrativa, nos quais a IG, os SIG e as IDE têm assumido alguma importância, sendo nalguns casos estes, os próprios motores dessa modernização, contribuindo para a desmaterialização de informação e de processos, a simplificação administrativa e procedimental, a racionalização dos modelos de organização e gestão, a melhoria do nível operacional e de negócio, a redução de custos públicos de contexto, a otimização do acesso à informação e a qualificação do serviço prestado.

A IG deve estar presente em todas as fases do processo de decisão: desde o diagnóstico de necessidades de investimento, passando pela execução do projeto, até ao registo patrimonial e inventariação dos bens resultantes da concretização do investimento.

A utilização de IG e dos SIG como suporte informativo, técnico e metodológico aos procedimentos de inventariação e gestão do PIM, apresentam como vantagens assegurar a qualidade dos dados (descrição do bem imóvel), a integração entre Sistemas de Informação (SIG e ERP), a articulação entre os serviços intervenientes (incluindo as entidades externas), a disseminação da informação, a análise contextualizada resultante da confrontação com outros temas de IG disponíveis, permitindo a gestão integrada e partilhada do PIM.

O desenvolvimento de uma solução integrada suportada em tecnologia SIG, disponibiliza um novo ambiente de exploração e gestão da informação do Inventário do PIM, apoiando assim os municípios no cumprimento da sua missão.



6. BIBLIOGRAFIA

BESSA, Maria João; JULIÃO, Rui Pedro (2015). A Informação Geográfica e os Sistemas de Informação Geográfica na Gestão do Património Imóvel Municipal: vantagens e desafios de uma implementação. In Valores da Geografia. Atas do X Congresso da Geografia Portuguesa. Lisboa: APG. pp.14-19.

Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. Diário da República, N.º 178, 1.ª série.