

RELATÓRIO DE GESTÃO 2013

Transferências para a
Administração Local

Código do Serviço – 2479

Classificação Orgânica – 01.0.11.01.00

NOTA INTRODUTÓRIA

A Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) é um serviço central do Estado, integrado na Presidência de Conselho de Ministros, responsável pela conceção, execução e coordenação de medidas de apoio à Administração Autárquica e pela cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e a Administração Autárquica.

A DGAL funciona com dois orçamentos, um deles relativo à classificação orgânica 02.0.02.07.00 da Presidência do Conselho de Ministros e outro da classificação orgânica 01.0.11.01.00 dos Encargos Gerais do Estado, este último destinado a efetuar as Transferências para a Administração Local (mais de 5000 entidades), o que implica a elaboração de dois documentos distintos de prestações de contas.

A nível contabilístico utilizamos a aplicação informática *Gerfip* empregando para cada orçamento um código de serviço diferente: 2178 para a classificação orgânica 02.0.02.07.00 e 2479 para a classificação orgânica 01.0.11.01.00.

Em cumprimento do estabelecido nas Instruções n.º 1/2004 – 2.ª secção do Tribunal de Contas, o presente relatório relativo à classificação orgânica 01.0.11.01.00 dos Encargos Gerais do Estado, destinado a efetuar as Transferências para a Administração local, complementa os documentos de prestação de contas e reporta os resultados alcançados no ano de 2013, relativos aos objetivos definidos na execução da Missão e dos Objetivos Estratégicos fixados pela tutela à Direção-Geral das Autarquias Locais, em consonância com as políticas e medidas definidas no Programa do XIX Governo, nas Grandes Opções do Plano para 2013 e na Lei do Orçamento do Estado para 2013, nas exigências do Plano de Estabilidade e Crescimento, bem como com a intervenção prevista para o organismo em resultado do amplo processo de reestruturação em curso para a administração local, decorrente do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (PAEF).

1. Estrutura Orgânica da DGAL

Nos termos da orgânica aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de Janeiro que definiu a missão, atribuições e tipo de organização interna da Direcção-Geral e da Portaria n.º 28/2012, de 31 de Janeiro que no desenvolvimento daquele decreto regulamentar, determinou a respetiva estrutura nuclear que integra três unidades orgânicas – Departamento para a Modernização e Assuntos Jurídicos, Departamento para a Cooperação e Assuntos Financeiros e o Departamento de Organização e Gestão de Sistemas de Informação e Comunicação.

O referido decreto-regulamentar prevê a possibilidade de desenvolvimento de atividades, desde que no âmbito de projetos transversais, por equipas multidisciplinares.

A DGAL viu prorrogados, para o período de 2011/2013, os dois contratos de delegação de competências técnicas e administrativas celebrados com o Programa Operacional do Potencial Humano (POPH) do QREN, como organismo intermédio sem subvenção, que visam, respetivamente, o apoio à comissão diretiva do POPH no processo de seleção de candidaturas no âmbito da Tipologia de Intervenção “Qualificação dos Profissionais da Administração Pública Central e Local e dos Profissionais da Saúde”, na componente administração pública local, do Eixo 3 – Gestão e Aperfeiçoamento Profissional e no processo de seleção e acompanhamento de candidaturas à Tipologia de Intervenção “ Estágios Profissionais”, concretamente na administração local, do Eixo 5 - Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Ativa.

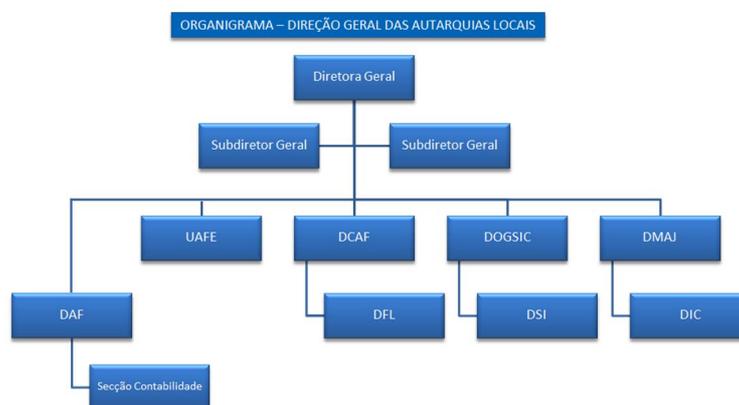
Com vista ao desenvolvimento das referidas atividades mantém-se em funções a Unidade de Apoio aos Fundos Estruturais Comunitários (UAFE), criada por Despacho da Senhora Diretora-Geral, de 7 de Maio de 2008, à qual compete assegurar o apoio no exercício das competências da DGAL no âmbito do QREN, em especial as relativas ao POPH.

Do quadro das suas atribuições constam:

- O acompanhamento do processo de descentralização de competências para as autarquias locais;
- O acompanhamento da articulação das Comissões de Desenvolvimento e Coordenação Regional (CCDR) com as autarquias locais na concretização dos programas operacionais e de planeamento relativos às regiões do continente;
- A coordenação e sistematização das informações e dos pareceres jurídicos prestados pelas CCDR sobre matérias relacionadas com a administração autárquica, promovendo a respetiva uniformidade interpretativa;

- O estabelecimento de critérios, em colaboração com os organismos competentes, relativos às transferências financeiras para as autarquias locais e respetivas associações, as áreas metropolitanas, bem como sistematizar o respetivo processamento;
- A coordenação da aplicação do plano oficial de contabilidade das autarquias locais (POCAL), propondo as normas e os procedimentos necessários à uniformização, simplificação e transparência do respetivo sistema contabilístico;
- A participação na elaboração de medidas legislativas relativas à administração local autárquica e o acompanhamento e apreciação dos efeitos da respetiva aplicação, bem como a elaboração de estudos, análises e pareceres a pedido dos membros do Governo;
- O acompanhamento do funcionamento dos sistemas de organização e gestão implantados na administração local autárquica e a proposta de medidas adequadas à melhoria das respetivas eficiência e eficácia, bem como das atividades dos vários sectores da administração central com incidência na administração local, estabelecendo as necessárias articulações;
- A prestação da informação e do apoio necessário à instrução de processos legislativos de criação, fusão, extinção e alteração de autarquias locais e respetivas associações e áreas metropolitanas;
- O assegurar dos meios e os instrumentos necessários ao apoio e à cooperação técnica e financeira entre a administração central e a administração local, em articulação com as CCDR, bem como o acompanhamento das questões e o cumprimento dos acordos relacionados com a administração local autárquica aos níveis comunitário e internacional;
- A realização da instrução de processos de declaração de utilidade pública das expropriações e pedidos de reversão.

A estrutura orgânica da DGAL atualmente em vigor resulta da Portaria n.º 28/2012, de 31 de Janeiro (que criou a estrutura nuclear) e do Despacho n.º 1907/2012, de 10 de Fevereiro (que criou as unidades flexíveis) e está ilustrada no seguinte organigrama:



2. Orientações Gerais e Específicas da DGAL

Com a finalidade de servir a Administração Local e os cidadãos, a DGAL desenvolve, nomeadamente, projetos legislativos, estudos e pareceres sobre matérias de interesse autárquico, acompanha os processos de modernização administrativa autárquica, identifica as potencialidades, os bloqueamentos e os desafios da Administração Local e emite pareceres sobre iniciativas legislativas da Assembleia da República relacionadas com as autarquias locais.

O desenvolvimento harmonioso do País e a realização da justiça distributiva tem exigido o estabelecimento e a avaliação de critérios de repartição dos recursos financeiros do Estado pelas autarquias locais, no âmbito dos fundos municipais e do fundo de financiamento das freguesias.

A DGAL pretende contribuir para a sustentabilidade económica da Administração Autárquica, procedendo, por isso, à análise do sistema financeiro das autarquias locais e ao acompanhamento das respetivas aplicações práticas de gestão, cujos resultados divulga. Por outro lado, a coordenação da aplicação dos novos instrumentos de gestão autárquica, como é o caso da aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), constitui preocupação da DGAL no âmbito da sua missão pública.

Na esfera da cooperação técnica e financeira entre o Estado e a Administração Local, cabe à DGAL o financiamento de obras respeitantes a vários domínios do desenvolvimento local e a gestão dos respetivos instrumentos de financiamento de natureza contratual. Neste sentido, vêm sendo celebrados, desde 1988, contratos-programa, acordos de colaboração e protocolos de auxílio financeiro com os municípios e suas associações de direito público. Em 1994, surge também a figura dos protocolos de modernização administrativa com a necessidade de modernizar os serviços prestados pelos municípios e suas associações aos seus munícipes, tendo, em 2002, esta possibilidade sido alargada às freguesias e respetivas associações. Por outro lado, esta Direcção-Geral vem criando, progressivamente, desde 1981, condições estruturais indispensáveis a um melhor funcionamento dos órgãos e serviços das freguesias, apoiando financeiramente a construção, reparação e aquisição dos respetivos edifícios-sede.

No domínio da organização e da qualificação do território e do desenvolvimento urbano, a DGAL financia, através do “Programa de Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva”, a realização de numerosos projetos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de equipamentos desportivos, culturais, recreativos e religiosos, promovidos por instituições privadas sem fins lucrativos, que prossigam fins de interesse público ou por freguesias e suas associações de direito público nas situações previstas no respetivo Regulamento, dando, assim, um impulso decisivo

ao desenvolvimento das iniciativas locais, designadamente as da sociedade civil. Por sua vez, é responsável pela instrução dos processos relativos a pedidos de declaração de utilidade pública respeitantes a expropriações da iniciativa dos municípios.

A atividade da Direção Geral das Autarquias Locais foi orientada com base na visão, valores e estratégia definidos no Plano de Atividades relativo ao ano de 2013, tendo como objetivo cumprir a sua missão, em consonância com os objetivos estratégicos definidos pela tutela e os objetivos operacionais constantes no QUAR devidamente aprovados, e que para além de darem resposta aos objetivos traçados pela tutela traduziram também, naturalmente, as grandes linhas de orientação da Direção da organização.

3. Orçamento das Transferências para as Autarquias Locais

A esta Direção-Geral é cometida, nos termos legais, a gestão e o processamento das dotações afetas aos diferentes tipos de transferências para a Administração Local, designadamente fundos municipais e das freguesias, transportes escolares, áreas metropolitanas, cooperação técnica e financeira e auxílios financeiros e remunerações dos membros das juntas de freguesia. Dada a sua natureza — verbas legalmente afetas à administração local—, o grau de realização, como não podia deixar de ser, é de cerca de 100%.

Constata-se que cerca de 83% das transferências efetuadas foram de natureza corrente – fundos municipais (Fundo de Equilíbrio Financeiro – FEF, e Fundo Social Municipal - FSM) e Fundo de Financiamento das Freguesias, transportes escolares, Fundo de Emergência Municipal (FEM) e remunerações dos membros das juntas de freguesia.

As transferências de capital representam cerca de 17% do total transferido e respeitam ao FEF de capital, cooperação técnica e financeira dos municípios e freguesias bem como ao financiamento das áreas metropolitanas e associações de municípios (comunidades intermunicipais). O quadro seguinte regista todas as transferências efetuadas para a Administração Local, no ano de 2013¹.

¹ No quadro não se encontram registadas as transferências extraorçamentais a título de participação dos municípios no IRS, sendo que estas totalizaram € 391.643.794, conforme consta do Mapa XIX anexo ao Orçamento do Estado para 2013 (total da coluna (7) daquele mapa.

Transferências efetuadas para a Administração Local no ano de 2013

Un.: €

Natureza da despesa	Dotação inicial (1)	Dotação corrigida (2)	Pagamentos (3)	% do total de pagamentos (4)	Saldo (5)=(2)-(3)	Grau Realização (6)= (3)/(2)* 100					
Fundo Social Municipal (Continente)	1.753.165.497,00	1.753.165.497,00	130.576.084,00	82,7%	7.039.380,38	99,60%					
Fundo Social Municipal (R. A. Açores)			5.370.404,00								
Fundo Social Municipal (R. A. Madeira)			4.615.398,00								
Fundo de Equilíbrio Financeiro (Continente)			1.288.393.726,00								
Fundo de Equilíbrio Financeiro (R. A. Açores)			63.687.243,00								
Fundo de Equilíbrio Financeiro (R. A. Madeira)			40.400.305,00								
Fundo de Financiamento das Freguesias (Continente)			174.712.055,63								
Fundo de Financiamento das Freguesias (R. A. Açores)			5.696.480,00								
Fundo de Financiamento das Freguesias (R. A. Madeira)			3.628.053,01								
Transportes Escolares			22.935.474,00								
Bonificação de Juros (RCM n.º 79/97)			0,00								
Remunerações dos Eleitos Locais (Continente)			5.548.943,87								
Remunerações dos Eleitos Locais (R. A. Açores)			18.717,25								
Remunerações dos Eleitos Locais (R. A. Madeira)			183.350,29								
Fundo de Emergência municipal			359.882,57								
Despesas Correntes								1.746.126.116,62			
Fundo de Equilíbrio Financeiro (Continente)			368.042.065,00				368.042.065,00	332.608.262,67	17,3%	1.627.900,06	99,56%
Fundo de Equilíbrio Financeiro (R. A. Açores)	16.825.663,00										
Fundo de Equilíbrio Financeiro (R. A. Madeira)	10.100.077,00										
Cooperação Técnica - Municípios	951.177,27										
Cooperação Técnica - Freguesias	429.463,00										
Áreas Metropolitanas e Associações de Municípios	5.499.522,00										
Despesas de Capital				366.414.164,94							
TOTAL	2.121.207.562,00	2.121.207.562,00	2.112.540.281,56	100,0%	8.667.280,44	99,70%					

Refira-se que os € 7.039.380,38 não executados correspondem a verbas não utilizadas do FEM, transportes escolares, remunerações dos eleitos locais e bonificação de juros, rubricas cuja execução decorre da apresentação de despesas e/ou solicitações por parte das autarquias locais.

O saldo orçamental de capital (€ 1.627.900,06) é devido a não terem sido apresentadas despesas no montante total previsto no âmbito dos contratos de cooperação técnica e financeira com municípios e freguesias.

4. Fiabilidade dos Sistemas de Informação

A plataforma de sistemas de informação e comunicação desta Direção, assentes na nova infraestrutura tecnológica, respondem de forma eficiente aos novos desafios a curto e médio prazo, através de serviços informáticos, sistemas de informação, aplicações e conteúdos *online* via Internet e aplicações internas de *backoffice*. A informação é acedida por utilizadores internos e externos, nomeadamente: governo, municípios, freguesias, organismos da administração central (DGO, IGF, etc.), local e público em geral, assegurando a interoperabilidade necessária de vários tipos de informação com conteúdos de elevado interesse para a gestão e acompanhamento dos processos de negócio desta Direção, disponibilizado a informação em tempo útil de forma centralizada e *online* via Internet, conseguindo assim a desmaterialização dos fluxos de informação entre DGAL e entidades externas.

A integração de vários processos num sistema de informação com os instrumentos necessários para as áreas de gestão financeira, patrimonial, administrativa e outros tem sido uma estratégia conseguida ao longo destes anos com o objetivo de por fim à desarticulação e desintegração de algumas aplicações ainda em uso nesta Direção. Procura-se assim, garantir a eficiência e a qualidade necessária no acompanhamento dos vários processos com que a DGAL se articula, prevendo-se a curto prazo, melhorias significativas de funcionalidade, desempenho, acessibilidade, disponibilidade e aumento na capacidade de resposta dos serviços prestados.

5. Os Atuais Sistemas de Informação Utilizados na DGAL

Os atuais sistemas de informação utilizados na DGAL respondem às necessidades das várias áreas de forma adequada através da informação centralizada disponível nas várias bases de dados instaladas nesta Direção, garantindo os seguintes pontos:

- Acesso à informação é efetuado pelos utilizadores (internos/externos) devidamente credenciados inseridos em perfis aplicativos com acesso às várias áreas, tendo sido reforçado a segurança de autenticação de utilizadores e transações de dados;
- Dado o elevado número de utilizadores com acesso aos tipos de informação, a fiabilidade e robustez, é garantida através da disponibilidade total, em termos do acesso e da gestão da informação armazenada nas bases de dados;

Sistemas aplicativos disponíveis:

- SIIAL (Sistema Integrado de Informação da Administração Local) /Informação Financeira: sistema central de recolha e validação da informação financeira e não financeira das autarquias, com gestão partilhada, que beneficia as entidades da administração local autárquica e da administração do Estado e os particulares.

- SIIAL: sistema integrado de informação e gestão centralizada de entidades/utilizadores para a Administração Central, Local e cidadão.
- PEPAL: sistema de gestão do programa de estágios profissionais da administração local. Sistema que engloba todas as funcionalidades de gestão do ciclo de vida dos estágios ao abrigo do programa, desde o registo dos avisos de oferta, até à avaliação final.
- Gestão de Transferências: gestão das transferências para as Autarquias Locais e outras entidades financiadas pela DGAL.
- PE: gestão de candidaturas e projetos no âmbito Programa de Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva.
- CTF: gestão no âmbito da Cooperação Técnica e Financeira com os municípios, freguesias e respetivas associações.
- Eleitos Locais: suporte às Remunerações dos Eleitos Locais das Freguesias, através da recolha de informação pertinente para o cálculo da remuneração mensal de cada um dos eleitos.
- BI: *Business Intelligence* das áreas de negócio desta Direção, disponibiliza aos utilizadores o acesso à informação com base em dados residentes em diferentes bases de dados em tempo real, através da criação rápida de vários cenários em relatórios de fácil compreensão com vários níveis de detalhe das áreas de negócio.
- Gestão Documental: gestão de documentação relativa ao expediente interno e externo da DGAL. O processo de gestão documental é efetuado através de um sistema instalado, com fluxos e processos completamente desmaterializados, permitindo um encaminhamento eficaz para os vários departamentos.
- SiGE: sistema de gestão de entidades. Gestão centralizada de entidades DGAL (municípios, freguesias, associações de municípios, serviços municipalizados, etc.) transversais a várias aplicações da DGAL. Possibilitando ainda a operação e monitorização de utilizadores, perfis, privilégios, grupos e aplicações informáticas da DGAL.
- SI RJUE: O sistema de informação designado por SIRJUE, disponível via Portal Autárquico, permite a tramitação desmaterializada das consultas às entidades externas aos municípios, da Administração Central, direta e indireta, nos procedimentos consagrados no regime jurídico da urbanização e da edificação.
- Portal Autárquico: *Web site*, visa contribuir para um melhor relacionamento entre a Administração Pública Local Autárquica e Central do Estado, assim como possibilitar uma fácil partilha da informação a todos os interessados, públicos e privados.

A infraestrutura tecnológica através dos seus componentes cumpre os seguintes pontos:

- ✚ Corresponde ao desempenho necessário, permite uma gestão eficaz, é escalável, garante alta disponibilidade, tem padrões de segurança reconhecidos internacionalmente;
- ✚ Permite mecanismos de autenticação e certificação;
- ✚ Expansibilidade - suporta a expansão do sistema proposto, sem alterações profundas na arquitetura de base;
- ✚ Alta capacidade de armazenamento em *Storage* centralizada com alta disponibilidade;
- ✚ Sistemas de *backups* para reposição de sistemas operativos e de base de dados.