

Relatório de Gestão 2019

Código do Serviço – 4445

Classificação Orgânica – 06.0.02.03.00

19 de junho de 2020

NOTA INTRODUTÓRIA

A Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) é um serviço central do Estado, integrado no Ministério da Administração Interna, 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 é responsável pela execução de dois orçamentos, um deles relativo à entidade contabilística com a classificação orgânica 06.0.02.03.00, na dependência do Ministério da Administração Interna (MAI) e outro relativo à entidade com a classificação orgânica 01.0.12.01.00 dos Encargos Gerais do Estado, 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 com o código de serviço 4445 para a classificação orgânica 06.0.02.03.00.

Em cumprimento do estabelecido nas Instruções n.º 1/2004 – 2.ª secção do Tribunal de Contas, o presente relatório relativo à classificação orgânica 06.0.02.03.00 enquadrada no Ministério da Administração Interna, destinado a gerir o orçamento de funcionamento e atividades da DGAL, complementa os documentos de prestação de contas e reporta os resultados alcançados no ano de 2019, 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 nos Programas do XXI Governo, nas Grandes Opções do Plano para 2019, na Lei do Orçamento do Estado para 2019 e nas exigências do Programa de Estabilidade.

Estrutura Orgânica da DGAL

Nos termos da orgânica aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de Janeiro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2014, de 10 de novembro, que define a missão, atribuições e tipo de organização interna da Direção-Geral e da Portaria n.º 376/2015, de 21 de outubro, que no desenvolvimento daquele decreto regulamentar, determinou a respetiva estrutura nuclear que integra quatro unidades orgânicas nucleares – Departamento para a Cooperação e Assuntos Financeiros (DCAF), Departamento de Recuperação Financeira (DRF), Departamento de Estudos, Comunicação e Entidades Autárquicas (DECEA) e o Departamento de Informática, Sistemas de Informação e Instalações (DISII).

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

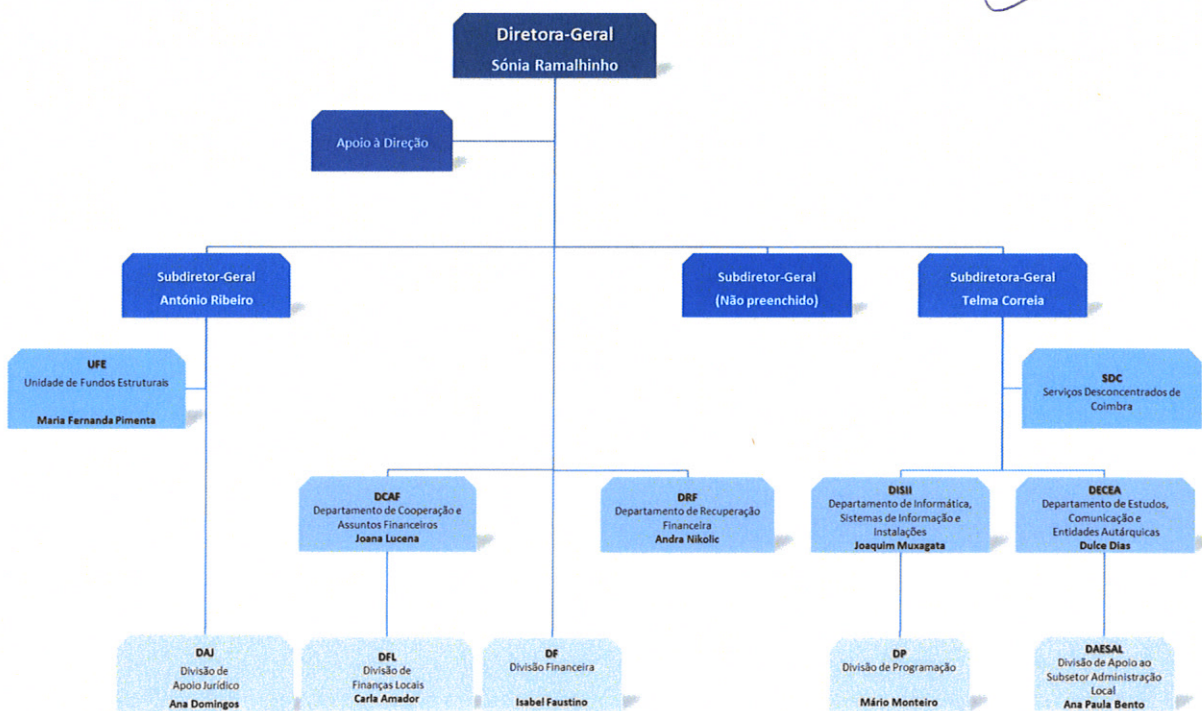
Por contrato celebrado em 18 de junho de 2015, no âmbito do Portugal 2020, a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego delegou na DGAL competências para o exercício de funções enquadradas na tipologia de operações – Estágios Profissionais na administração Local, do eixo prioritário 2 – Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego.

Com vista ao desenvolvimento das referidas atividades é criada a Unidade de Fundos Estruturais (UFE), criada pelo Despacho n.º 13.993/2015 da Senhora Diretora-Geral, de 22 de outubro de 2015, à qual compete assegurar o desenvolvimento das atividades relativas à concretização e planeamento dos programas operacionais comunitários.

Do quadro das suas atribuições constam:

- O exercício das funções delegadas, no âmbito do Portugal 2020 pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego na DGAL, enquadradas na tipologia de operações – Estágios Profissionais na administração Local, do eixo prioritário 2 – Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego, no referente às análises de admissibilidade e técnicas das candidaturas apresentadas pelas entidades autárquicas e realização em parceria com o POISE de verificações das operações in loco;
- O acompanhamento dos projetos da DGAL com financiamento comunitário;
- A gestão e acompanhamento do Programa de estágios profissionais na administração local (PEPAL);
- Outros apoios superiormente solicitados.

A estrutura orgânica da DGAL atualmente em vigor resulta da Portaria n.º 376/2015, de 21 de outubro, (que criou a estrutura nuclear) e do Despacho n.º 7725/2018, de 13 de agosto (que criou as unidades flexíveis) e está ilustrada no seguinte organigrama:



Quadro 1 – Organograma

1. 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) e do futuro Plano de Normalização Contabilística da Administração Pública (SNC-AP), 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, freguesias 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 Direção-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 2019, 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.

2. Recursos Financeiros

O orçamento total inicial da DGAL para 2019 foi de 7 396 296 euros tendo sido executados 3 749 883 euros, valor que nos remete para uma taxa de execução orçamental na ordem dos 51%, representando um desvio de 3 646 413 euros.

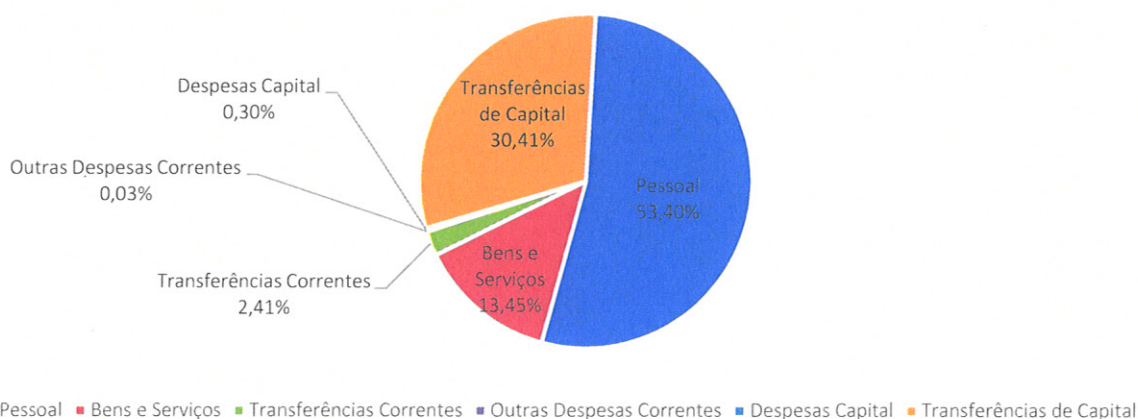
Relativamente ao orçamento de funcionamento (4 282 674 euros iniciais e 2 521 191 euros executados), verificou-se uma taxa de execução de 59%, correspondendo a um desvio de 1 761 483 euros o que traduz uma poupança de recursos financeiros que denota a preocupação com a redução da despesa pública,

mas reflete principalmente o contexto legal e processual associado aos procedimentos de realização de despesa tendo como consequência a não execução de algumas atividades inicialmente previstas.

Nos Projetos, a execução foi de 39% do previsto no orçamento inicial (1 228 692 euros executados dos 3 113 622 euros iniciais), verificando-se em termos absolutos um saldo de aproximadamente 1 884 930 euros.

Em termos estruturais, na execução da despesa os encargos com pessoal (2 002 440 euros) representaram 53% do orçamento global (3 749 883) e 79% do total relativo ao funcionamento (2 521 191 euros).

Quadro 2: Estrutura da Despesa



3. Orçamento da Direção-Geral das Autarquias Locais

Na prossecução da sua missão de conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central, existe uma estrutura de pessoas, bens, metas e objetivos que asseguram uma profícua cooperação com todas as entidades que colaboram com a DGAL.

Os objetivos operacionais fixados traduzem as grandes linhas de orientação da Direção da DGAL, como sejam a aposta na prestação de serviços assente nos princípios da legalidade e transparência, da utilização racional dos recursos públicos, da qualidade da informação, da melhoria dos procedimentos e da formação dos trabalhadores, bem como da utilização das tecnologias de informação.

O financiamento da atividade da DGAL (incluindo o orçamento de projetos) teve origem em 85% em dotações provenientes do Orçamento do Estado e 15% em receitas próprias. Comparativamente ao ano

anterior verifica-se um acréscimo do peso relativo das receitas oriundas do OE (de 74% em 2018 para 85% em 2019) e um decréscimo do financiamento por parte de receitas próprias (de 26% em 2018 para 15% em 2019).

As receitas próprias registadas no orçamento tiveram origem na receita proveniente da formação promovida pelo CFA e no crédito especial por contrapartida de aplicação do saldo de gerência de receitas próprias para aplicação em projetos no âmbito do SAMA 2020, financiado por fundos europeus, com a finalidade de implementação de serviços públicos de tecnologia de informação e comunicação que permitam a recolha e tratamento da informação em SNC-AP do subsetor local.

A DGAL é também entidade responsável pela gestão do Programa Equipamentos, o qual visa o financiamento de projetos promovidos por instituições privadas de interesse público sem fins lucrativos (protocolos de financiamento de equipamentos associativos e religiosos de utilização coletiva). A verba afeta a este Programa, no montante de 1 595 893 euros, é também ela inscrita no orçamento de projetos da DGAL, embora não se destine a este organismo.

O orçamento da DGAL por fontes de financiamento é o ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 3: Fontes de financiamento

un:euros, exceto quando indicado

	Fontes de financiamento	Dotação inicial	Dotação corrigida líquida de cativos	Distribuição (%)
DGAL (Atividades e Projetos)	Dotações do Orçamento do Estado	4 363 924	3 249 119	49%
	Orçamento Atividades	4 232 674	3 137 025	47%
	Orçamento Projetos	131 250	112 094	2%
	Receitas próprias	627 406	605 223	9%
	Orçamento Atividades	50 000	29 167	0%
	Orçamento Projetos	577 406	576 056	9%
	SUBTOTAL	4 991 330	3 854 342	58%
Projetos Comunitários	Dotações Projetos comunitários	771 467	771 467	12%
	Saldos RP transitados	-	400 000	6%
Programa Equipamentos (transferências de capital)	Dotações do Orçamento do Estado	1 633 499	1 595 893	24%
	SUBTOTAL	2 404 966	2 767 360	42%
TOTAL		7 396 296	6 621 702	100%

Fonte e data da informação: GERFIP/Orçamento Inicial/Controlo Orçamental - 31.12.2019

Quanto à execução orçamental os resultados são conforme expresso no quadro seguinte:

Quadro 4: Execução do Orçamento de 2019

un:euros, exceto quando indicado

	Natureza das Despesas	Dotação Inicial (1)	Dotação corrigida líquida de cativos (2)	Pagamentos (3)	Saldo (4) = (2) - (3)	Grau de Realização (%) (5) = (3)/(2)
Orçamento de Atividades	DESPESAS CORRENTES	3 678 674	2 785 467	2 509 869	275 598	90%
	Pessoal	2 794 480	2 111 002	2 002 440	108 562	95%
	Remunerações certas e permanentes	2 253 840	1 683 328	1 601 774	81 554	95%
	eventuais e segurança social	540 640	427 674	400 666	27 008	94%
	Bens e Serviços	865 509	581 088	415 774	165 314	72%
	Transferência Correntes	-	90 377	90 377	-	100%
	Outras despesas correntes	18 685	3 000	1 277	1 723	43%
	Cláusula de reserva	15 685	-	-	-	0%
	Outras despesas correntes	3 000	3 000	1 277	1 723	43%
	DESPESAS DE CAPITAL	604 000	380 725	11 322	369 403	3%
	SUBTOTAL	4 282 674	3 166 192	2 521 191	645 001	80%
Orçamento de Projetos	Projetos (com financiamento comunitário)	1 348 873	1 347 523	50 434	1 297 089	4%
	Aquisição de Bens de Capital (DGAL)	131 250	112 094	-	112 094	0%
	Saldos de RP Transitados	-	400 000	38 047	361 953	10%
	Transferências de Capital (Programa Equipamentos)	1 633 499	1 595 893	1 140 212	455 681	71%
	SUBTOTAL	3 113 622	3 455 510	1 228 692	2 226 818	36%
TOTAL		7 396 296	6 621 702	3 749 883	2 871 819	57%

Fonte e data da informação: GERFIP/ Orçamento Inicial/Controlo Orçamental - 31.12.2019

O grau de realização do orçamento da DGAL, em termos globais, face à dotação corrigida, foi de 57% (2% inferior ao verificado no ano anterior) registando-se um saldo de 2 871 819 euros. Esta situação ocorre devido à inclusão no orçamento de projetos de montantes para programas com financiamento comunitário, cuja execução ficou aquém do esperado, dado a conclusão do concurso público para o projeto SISAL, ter ocorrido apenas em outubro de 2019.

O orçamento de funcionamento (para atividades, incluindo despesas correntes e de capital, excluindo o orçamento para projetos) teve uma taxa de execução de 80%, face à dotação corrigida, e de 59% relativamente ao orçamento inicial, o que representa uma diminuição de 5% e 14% respetivamente, em relação ao ano anterior (2018).

O remanescente entre o total de pagamentos efetuados (3 749 883 euros) e as transferências relativas ao Programa Equipamentos (1 140 212 euros), no montante de 2 609 671 euros, corresponde ao

pagamento de despesas de funcionamento da DGAL, das quais 96% (2 509 869 euros) têm natureza corrente.

No que se refere à desagregação das despesas correntes, o peso dos encargos com pessoal em 2019 é de cerca de 80%, mantendo assim a tendência de descida verificada nos últimos anos (2017- 81%; 2018 - 83%). Importa ainda destacar que em 2019 procedeu-se ao pagamento de indemnizações por cessação de funções de alguns trabalhadores dos serviços desconcentrados de Coimbra e ao pagamento das duas últimas tranches aos trabalhadores abrangidos pelo descongelamento das carreiras.

As aquisições de bens e serviços mantêm-se desde 2016 (2016 - 22%; 2017 - 19%; 2018 - 17%) com uma tendência decrescente, apresentando em 2019 o mesmo comportamento do ano anterior.

Relativamente ao orçamento para investimento, da dotação inicial inscrita em Orçamento (3 113 622 euros) verifica-se que o agrupamento que apresenta maior peso na despesa foi o do Programa Equipamentos, com uma taxa de execução de 71%, confirmando a tendência decrescente que se vem observando desde 2016 (2016 - 94%; 2017 - 81%; 2018 - 82%).

Relativamente à síntese dos fluxos de caixa, o montante para a gerência seguinte refere-se aos valores existentes como saldo contabilístico, nas contas no IGCP.

Quadro 5: Síntese fluxos de caixa DGAL em 2019

(em euros)

Recebimentos			Pagamentos		
Saldo da gerência anterior		190 208,21	Despesas orçamentais		3 749 882,58
Execução orçamental			Correntes	2 598 348,87	
Na posse do Tesouro - RP			Capital	1 151 533,71	
Operações de tesouraria	190 208,21		Operações de tesouraria		3 626 675,54
Receitas orçamentais		6 718 235,76	Saldo para a gerência seguinte		192 958,21
Correntes	2 509 868,57		Execução orçamental		
Capital	1 151 533,71		Na posse do Tesouro - RP	2 968 353,18	
Outras	3 056 833,48		Op. de tesouraria (Posse do serviço)	192 958,21	
Operações de tesouraria		661 072,36	Outras		
TOTAL		7 569 516,33	TOTAL		7 569 516,33

Fonte: GERFIP.

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 aplicacionais 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 aplicacionais 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.

Lisboa, 19 de junho de 2020

A Diretora-Geral



(Dr.ª Sónia Ramalhinho)

O Subdiretor-Geral



(Dr. António Ribeiro)

A Subdiretora-Geral



(Dr.ª Telma Correia)