

Relatório de Gestão 2020

Código do Serviço – 4445

Classificação Orgânica – 09.0.02.01.00

09.9.50.02.00

15 de junho de 2021

NOTA INTRODUTÓRIA

A Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) é um serviço central do Estado, integrado no Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, dotado de autonomia administrativa, e dependente do Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, responsável pela conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à Administração Local e ao reforço da cooperação entre esta e a Administração Central.

A DGAL em 2020 foi responsável pela execução de dois orçamentos, um deles relativo à entidade contabilística com a classificação orgânica 09.0.02.01.00 e 09.9.50.02.00, na dependência do Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública 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 09.0.02.01.00 e 09.9.50.02.00.

Em cumprimento do estabelecido nas Instruções n.º 1/2004 – 2.ª secção do Tribunal de Contas, conjugado com a Resolução n.º 2/2020 do Tribunal de Contas, de 23 de dezembro, o presente relatório relativo à classificação orgânica 09.0.02.01.00 e 09.9.50.02.00 enquadrada Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, destinado a gerir, respetivamente, o orçamento de atividades e de projetos da DGAL, complementa os documentos de prestação de contas e reporta os resultados alcançados no ano de 2020, 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 2020, na Lei do Orçamento do Estado para 2020 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.

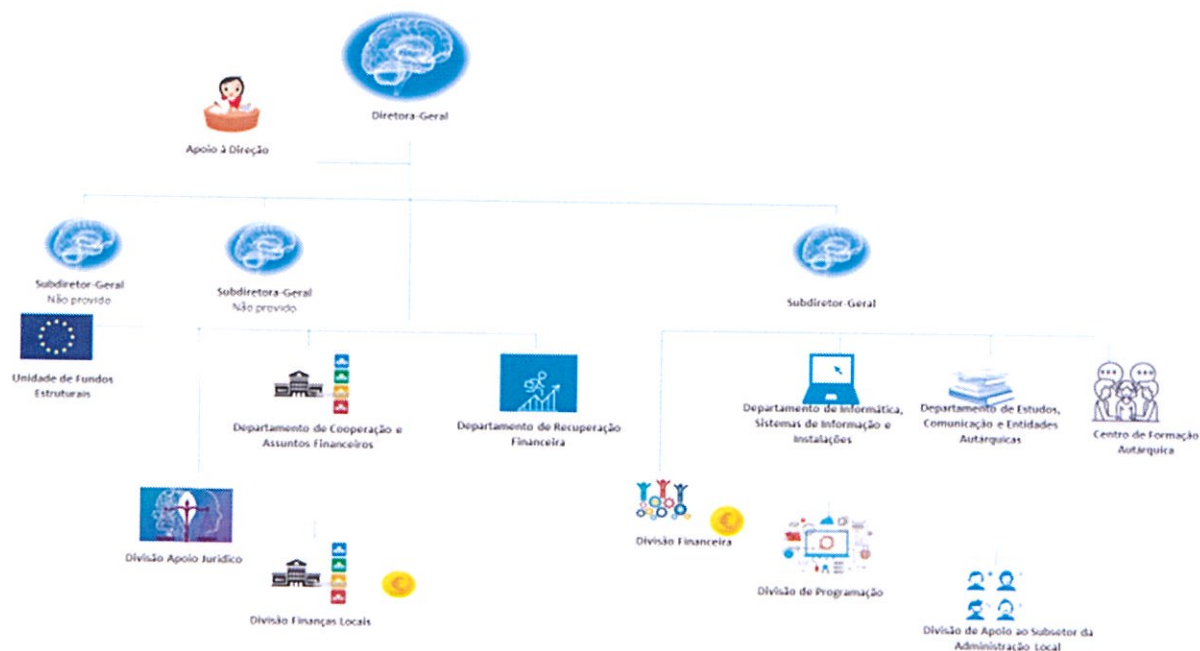
Por contrato celebrado em 18 de junho de 2015, no âmbito do Portugal 2020, a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego delegou na DGAL competências para o exercício de funções enquadradas na tipologia de operações – Estágios Profissionais na administração Local, do eixo prioritário 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 novo 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 2020, 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 2020 foi de 7 207 262 euros tendo sido executados 3 845 637 euros, valor que nos remete para uma taxa de execução orçamental na ordem dos 53%, representando um desvio de 3 361 625 euros.

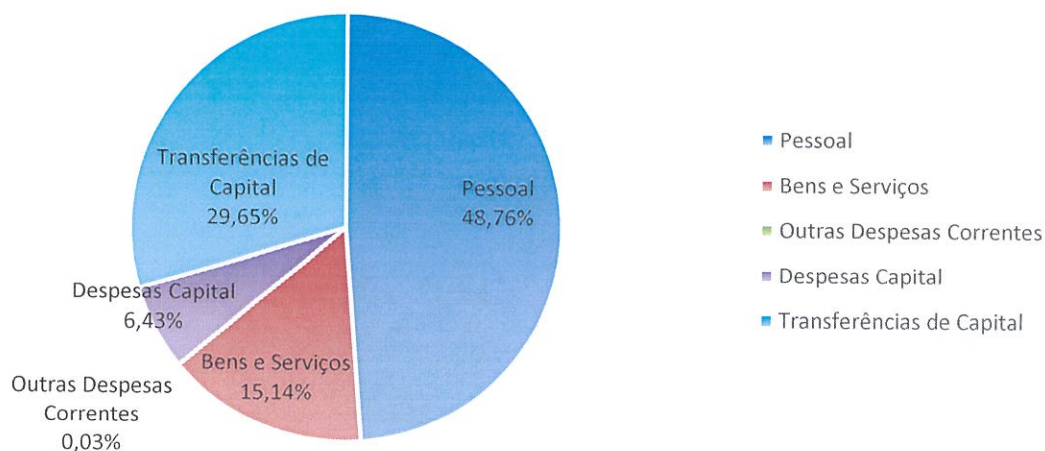
Relativamente ao orçamento de atividades (3 843 734 euros iniciais e 2 511 286 euros executados), verificou-se uma taxa de execução de 65%, correspondendo a um desvio de 1 332 448 euros o que traduz uma poupança de recursos financeiros que denota a preocupação com a redução da despesa pública,

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 40% do previsto no orçamento inicial (1 334 351 euros executados dos 3 363 528 euros iniciais), verificando-se em termos absolutos um saldo de aproximadamente 2 029 177 euros.

Em termos estruturais, na execução da despesa os encargos com pessoal (1 874 960 euros) representaram 49% do orçamento global (3 845 637) e 75% do total relativo ao funcionamento (2 511 286 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 92% em dotações provenientes do Orçamento do Estado e 8% em receitas próprias afetas a projetos cofinanciados pelo FSE. Comparativamente ao ano anterior verifica-se um acréscimo do peso relativo das receitas oriundas do OE (de 85% em 2019 para 92% em 2020) e um decréscimo do financiamento por parte de receitas próprias afetas a projetos cofinanciados (de 15% em 2019 para 8% em 2020).

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 1 824 560 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	3 923 734	3 646 756	55%
	Orçamento Atividades	3 843 734	3 576 756	54%
	Orçamento Projetos	80 000	70 000	1%
	Receitas próprias	505 302	505 302	8%
	Orçamento Atividades	-	-	0%
	Orçamento Projetos	505 302	505 302	8%
	SUBTOTAL	4 429 036	4 152 058	62%
Projetos Comunitários	Dotações Projetos comunitários	693 014	693 014	10%
	Saldo RP transitados	-	-	0%
Programa Equipamentos (transferências de capital)	Dotações do Orçamento do Estado	2 085 212	1 824 560	27%
	SUBTOTAL	2 778 226	2 517 574	38%
TOTAL		7 207 262	6 669 632	100%

Fonte e data da informação: GERFIP/ Orçamento Inicial/Controlo Orçamental - 31.12.2020

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

Quadro 4: Execução do Orçamento de 2020

un:euros, exceto quando indicado

	Natureza das Despesas	Dotação Inicial	Dotação corrigida líquida de cativos	Pagamentos	Saldo	Grau de Realização (%)
		(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3)/(2)
Orçamento de Atividades	DESPESAS CORRENTES	3 486 513	3 219 535	2 262 896	956 639	70%
	Pessoal	2 729 777	2 729 777	1 874 960	854 817	69%
	Remunerações certas e permanentes	2 193 248	2 193 248	1 505 935	687 313	69%
	eventuais e segurança social	536 529	536 529	369 025	167 504	69%
	Bens e Serviços	756 736	489 758	387 936	101 822	79%
	Outras despesas correntes	15 921	15 921	1 029	14 892	6%
	Cláusula de reserva	12 921	12 921	-	12 921	0%
	Outras despesas correntes	3 000	3 000	1 029	1 971	34%
	DESPESAS DE CAPITAL	341 300	341 300	247 361	93 939	72%
	SUBTOTAL	3 843 734	3 576 756	2 511 286	1 065 470	70%
Orçamento de Projetos	Projetos (com financiamento comunitário)	1 198 316	1 198 316	194 165	1 004 151	16%
	Aquisição de Bens de Capital (DGAL)	80 000	70 000	-	70 000	0%
	Transferências de Capital (Programa Equipamentos)	2 085 212	1 824 560	1 140 186	684 374	62%
	SUBTOTAL	3 363 528	3 092 876	1 334 351	1 758 525	43%
TOTAL	7 207 262	6 669 632	3 845 637	2 823 995	58%	

Fonte e data da informação: GERFIP/ Orçamento Inicial/Controlo Orçamental - 31.12.2020

O grau de realização do orçamento da DGAL, em termos globais, face à dotação corrigida, foi de 58% (1% superior ao verificado no ano anterior) registando-se um saldo de 2 823 995 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, não ter ocorrido em 2020, como inicialmente previsto.

O orçamento de funcionamento (para atividades, incluindo despesas correntes e de capital, excluindo o orçamento para projetos) teve uma taxa de execução de 70%, face à dotação corrigida, e de 65% relativamente ao orçamento inicial, o que representa, respetivamente, uma diminuição de 10%, e um aumento de 6%, em relação ao ano anterior (2019).

O remanescente entre o total de pagamentos efetuados (3 845 637 euros) e as transferências relativas ao Programa Equipamentos (1 140 186 euros), no montante de 2 705 451 euros, corresponde ao pagamento de despesas de funcionamento da DGAL, das quais 84% (2 263 925 euros) têm natureza corrente.

No que se refere à desagregação das despesas correntes, o peso dos encargos com pessoal em 2020 é de cerca de 83%, verificando-se assim, uma ligeira subida face ao ano de 2019 (80%), mantendo, no entanto, o peso de 2018 (83%). Importa ainda destacar que, em 2020, além das alterações do

posicionamento remuneratório no âmbito do SIADAP, foram ainda efetuadas atualizações remuneratórias no montante de 10 euros, aos trabalhadores com vencimentos entre os 635,07 euros e 683,13 euros, e atualizações remuneratórias de 0,3%, aos restantes trabalhadores.

As aquisições de bens e serviços mantém-se desde 2017 (2017 - 19%; 2018 - 17%; 2019 – 17%) com uma tendência decrescente, apresentando em 2020 o mesmo comportamento dos dois últimos anos.

Relativamente ao orçamento para investimento, da dotação inicial inscrita em Orçamento (3 363 528 euros) verifica-se que o agrupamento que apresenta maior peso na despesa foi o do Programa Equipamentos, com uma taxa de execução de 62%, confirmando a tendência decrescente que se vem observando desde 2017 (2017 - 81%; 2018 - 82%; 2019 – 71%).

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 2020

Recebimentos		Pagamentos	
Saldo da gerência anterior	192 958,21	Despesas orçamentais	3 845 636,93
Execução orçamental		Correntes	2 458 089,64
Na posse do Tesouro - RP		Capital	1 387 547,29
Operações de tesouraria	192 958,21	Operações de tesouraria	3 847 961,23
Receitas orçamentais	6 915 040,68	Saldo para a gerência seguinte	147 361,71
Correntes	2 263 924,54	Execução orçamental	
Capital	1 387 547,29	Na posse do Tesouro - RP	3 069 403,75
Outras	3 263 568,85	Op. de tesouraria (Posse do serviço)	147 361,71
Operações de tesouraria	732 960,98	Outras	
TOTAL	7 840 959,87	TOTAL	7 840 959,87

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 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:

- SISAL (Sistema de Informação do Subsetor da Administração Local): sistema de recolha de informação das entidades pertencentes ao subsetor da administração local, exigida nos termos do novo sistema contabilístico (SNC-AP).
- SIAL (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.
- SIAL: 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;

57 ✓

- 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, 15 de junho de 2021

A Diretora-Geral



(Dr.ª Sónia Ramalinho)

O Subdiretor-Geral



(Dr. José Moreira)