

RELATÓRIO DE GESTÃO 2013

Código do Serviço - 2178

Classificações Orgânicas:

02.0.02.06.00 (Funcionamento)

02.9.50.18.00 (Investimento)

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 integrando as classificações orgânicas de funcionamento (02.0.02.06.00) e de investimento (02.9.50.18.00), e o código 2479 para a classificação orgânica 01.0.11.01.00 (ano de 2013).

Em cumprimento do estabelecido nas Instruções n.º 1/2004 – 2.ª secção do Tribunal de Contas, o presente relatório relativo às classificações orgânicas de funcionamento (02.0.02.06.00) e de investimento (02.9.50.18.00) da Presidência do Conselho de Ministros, 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 Direcção-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

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.

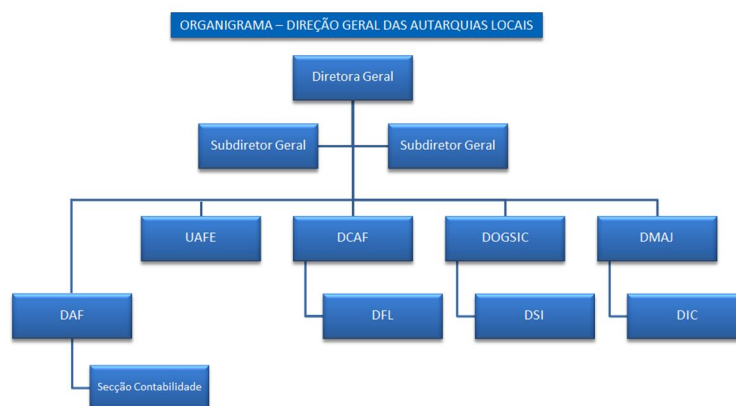
Com vista ao desenvolvimento das referidas atividades mantém-se em funções a Unidade de Apoio aos Fundos Estruturais Comunitários (UAFE), criada por Despacho da Senhora Diretora-Geral, de 7 de Maio de 2008, à qual compete assegurar o apoio no exercício das competências da DGAL no âmbito do QREN, em especial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

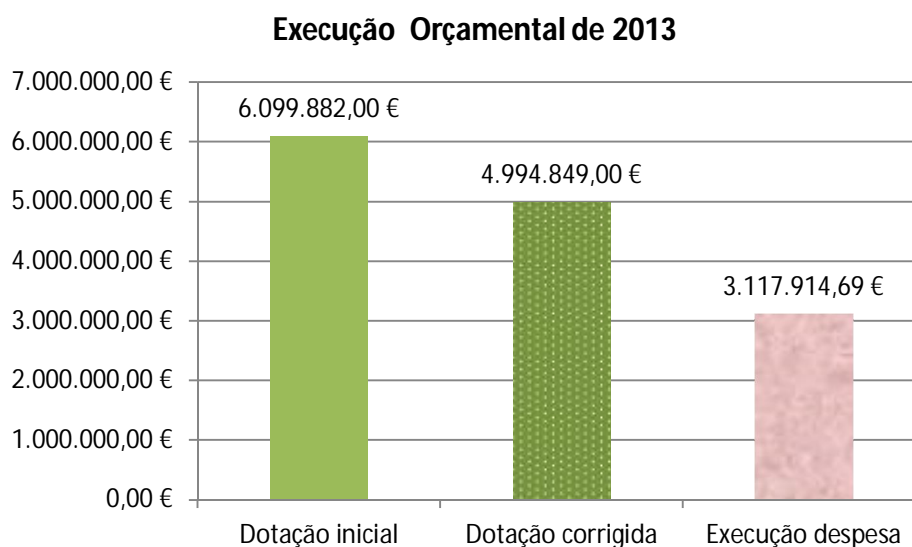
No domínio da organização e da qualificação do território e do desenvolvimento urbano, a DGAL financia, através do “Programa de Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva”, a realização de numerosos projetos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de equipamentos desportivos, 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. Afetação Real e Prevista dos Recursos Humanos, Materiais e Financeiros

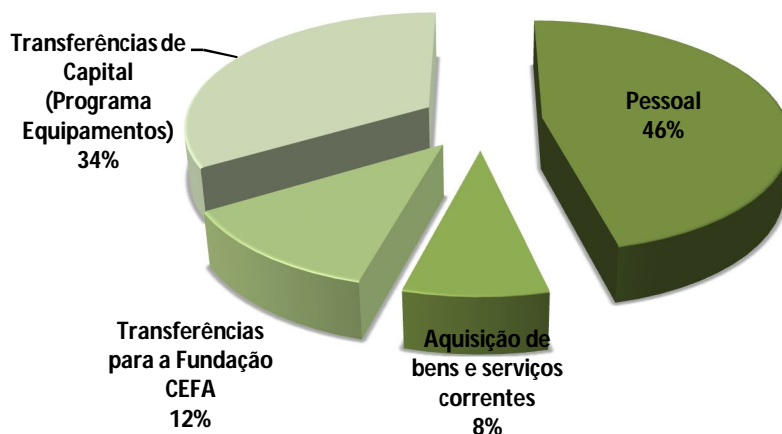
3.1. Recursos Financeiros

O orçamento total inicial da DGAL foi de € 6.099.882, tendo sido executados € 3.117.914,69, valor que nos remete para uma taxa de execução orçamental na ordem dos 51,1%. No entanto, o orçamento disponível (dotação corrigida considerado os cativos efetuados) foi de apenas € 4.994.849, o que eleva a taxa de execução para cerca de 62%.



A taxa de execução orçamental reflete a contenção das despesas com pessoal, menor do que o previsto inicialmente, apesar de terem sido reforçadas as atinentes rubricas no decurso do ano mas, essencialmente, com as aquisições de bens e serviços, bem como pela não realização de despesas de capital relacionadas com obras de conservação das instalações.

Estrutura da despesa paga em 2013



Em termos estruturais, as despesas com pessoal representaram 46% do orçamento total, seguindo-se-lhe as despesas de capital que constituíram cerca de 34% da despesa total, principalmente relacionadas com transferências no âmbito do Programa Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva já que as despesas de investimento na própria DGAL foram muito reduzidas.

As transferências correntes respeitam a valores transferidos para o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) – 12%, correspondendo a aquisição de bens e serviços correntes a cerca de 8% do total da despesa paga.

3.2. Orçamento da DGAL

Conforme podemos observar no quadro seguinte “Fontes de Financiamento em 2013”, do financiamento da atividade da DGAL (incluindo investimento), 73,6% tem origem nas dotações provenientes do Orçamento do Estado, 25,1% provém de receitas próprias (afetas em sede de Orçamento do Estado) e 1,3% do FSE, decorrentes dos contratos de delegação de competências como organismo intermédio sem subvenção no âmbito do Programa Operacional do Potencial Humano (POPH).

Fontes de Financiamento em 2013

Un: €

	Fontes de financiamento	Dotação inicial	Dotação corrigida	Despesa paga	Distribuição da despesa paga (%)
DGAL	Dotações do Orçamento do Estado	2.178.254	1.726.462	1.527.676	73,6%
	Receitas próprias	1.823.343	1.523.853	520.207	25,1%
	Fundo Social Europeu	148.285	148.285	26.500	1,3%
	Sub Total	4.149.882	3.398.600	2.074.383	100,0%
Programa Equipamentos	Dotações do Orçamento do Estado	1.950.000	1.596.249	1.043.532	
	<i>Orçamento Investimento – Programa Equipamentos</i>	1.950.000	1.596.249	1.043.532	
	Sub Total	1.950.000	1.596.249	1.043.532	
TOTAL		6.099.882	4.994.849	3.117.915	

Na dotação proveniente do Orçamento de Estado (€ 1.726.462) estão englobados € 380.000 destinados à Fundação CEFA. Não considerando essa verba a dotação proveniente do Orçamento do Estado representaria 68%.

A DGAL é também a entidade responsável pela gestão do Programa Equipamentos, o qual visa o financiamento de projetos promovidos por instituições privadas de interesse público sem fins lucrativos¹ (protocolos de financiamento de equipamentos associativos e religiosos de utilização coletiva). A verba afeta a este Programa é também ela inscrita no orçamento da DGAL embora não se destine a este organismo mas à comparticipação de projetos de investimento de construção e renovação dos equipamentos mencionados.

Face aos elementos constantes no quadro acima bem como no quadro inserto na página seguinte é possível concluir que:

- O grau de realização do orçamento da DGAL, que corresponde na prática ao de funcionamento, uma vez que o de investimento (PIDDAC) inclui as transferências efetuadas no âmbito do Programa Equipamentos e um projeto de investimento de modernização da DGAL mas que não teve qualquer execução financeira, foi de 73,6%;
- 66% dos recursos financeiros despendidos pela DGAL têm natureza corrente, das quais se salientam as despesas de pessoal que representam 46% do total de pagamentos bem como a transferência para a Fundação CEFA que representa cerca de 12% do total da despesa corrente;
- As transferências de capital no âmbito do Programa Equipamentos representam cerca de 33% do total, tendo este Programa uma execução de 65%, significativamente superior à de 2012 (29%).

¹ Enquadrados na Medida 031 – Habitação e Serviços Coletivos – Ordenamento do Território do no Programa 002 Governação.

Síntese da execução orçamental da despesa da DGAL em 2013

Un: €

	Natureza das Despesas	Dotação inicial	Dotação corrigida	Pagamentos	Saldo	Grau de Realização (%)	Estrutura da despesa paga
		(1)	(2)	(3)	(4) = (2)-(3)	(5)=(3)/(2) *100	% do total
Orç. Funcionamento (Actividades)	Despesas Correntes	2.991.907,00	2.700.924,00	2.064.289,43	636.634,57	76%	66%
	Pessoal	1.493.135,00	1.568.829,00	1.438.370,48	130.458,52	92%	46%
	<i>Remunerações certas e permanentes</i>	<i>1.248.017,00</i>	<i>1.254.491,00</i>	<i>1.162.096,85</i>	<i>92.394,15</i>	<i>93%</i>	<i>37%</i>
	<i>Abonos variáveis ou eventuais e segurança social</i>	<i>245.118,00</i>	<i>314.338,00</i>	<i>276.273,63</i>	<i>38.064,37</i>	<i>88%</i>	<i>9%</i>
	Aquisição de bens e serviços correntes	1.023.731,00	752.095,00	245.918,95	506.176,05	33%	8%
	Outras despesas correntes	0,00	0,00	0,00	0,00	0%	0%
	<i>Transferências para a Fundação CEFA</i>	<i>380.000,00</i>	<i>380.000,00</i>	<i>380.000,00</i>	<i>0,00</i>	<i>100%</i>	<i>12%</i>
	<i>Claúsula de reserva</i>	<i>95.041,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>
	Despesas de Capital	957.975,00	629.708,00	10.093,34	619.614,66	2%	0%
	Subtotal - Orçam. de Funcionamento	3.949.882,00	3.330.632,00	2.074.382,77	1.256.249,23	62%	67%
Orç. Investimento (Projetos)	Aquisição de Bens de Capital (DGAL)	200.000,00	67.968,00	0,00	67.968,00	0%	0%
	Transferências de Capital (Programa Equipamentos)	1.950.000,00	1.596.249,00	1.043.531,92	552.717,08	65%	33%
	Subtotal - Orçam. de Investimento	2.150.000,00	1.664.217,00	1.043.531,92	620.685,08	63%	33%
Total		6.099.882,00	4.994.849,00	3.117.914,69	1.876.934,31	62%	100%

No quadro seguinte podemos observar a síntese de fluxos de caixa em 2013 (detalhado em anexo), observando-se um saldo de execução orçamental para a gerência seguinte de € 1.723.986,81, considerando o saldo da gerência anterior, apesar de não ter sido integrado pelo que estas importâncias, apesar de acrescerem ao património na DGAL (conforme balanço em anexo), só poderão ser utilizadas por crédito especial devidamente autorizado e caso existam necessidades em termos de despesa que ultrapassem as disponibilidades do ano em curso.

Síntese fluxos de caixa DGAL em 2013

Un: €

Recebimentos			Pagamentos		
Saldo da gerência anterior		622.918,00	Despesas orçamentais		3.117.914,69
	Execução orçamental	622.918,00		Correntes	2.064.289,43
	Operações de tesouraria	0,00		Capital	1.053.625,26
Receitas orçamentais		4.218.983,50	Operações de tesouraria		975.713,09
	Correntes	4.203.339,81	Saldo para a gerência seguinte		1.723.986,81
	Capital	0,00		Execução orçamental	1.723.986,81
	Outras	15.643,69		Operações de tesouraria	0,00
Operações de tesouraria		975.713,09		Outras	
	TOTAL	5.817.614,59		TOTAL	5.817.614,59

Fonte: GERFIP.

3.3. Recursos Materiais

Em 2013 a DGAL não necessitou de reforço dos seus recursos materiais, nem de atualização dos recursos tecnológicos instalados em *DataCenter*, verificando-se no entanto despesas correntes com a assistência técnica.

Por outro lado, apesar da degradação evidente do edifício onde se encontra localizada a DGAL, não foi efetuada qualquer despesa de capital na recuperação das mesmas, uma vez que, considerando os custos e benefícios, se decidiu pela mudança física de instalações, que ocorrerá, previsivelmente, no 2.º semestre de 2014.

3.4. Análise Sintética do Balanço Social

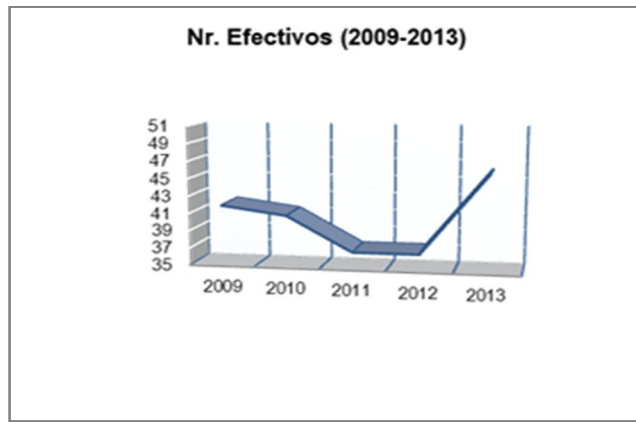
A Direção-Geral das Autarquias Locais iniciou o ano de 2013 com 32 trabalhadores, número esse que, desde já se salienta, é diferente do constante no Plano de Atividades (34 trabalhadores). Esta diferença justifica-se pelo facto da referida informação se reportar, no Plano, à data de 15 de janeiro de 2013, tendo ocorrido, entretanto, a entrada de 2 dirigentes superiores.

No decurso do ano registaram-se os seguintes movimentos de pessoal:

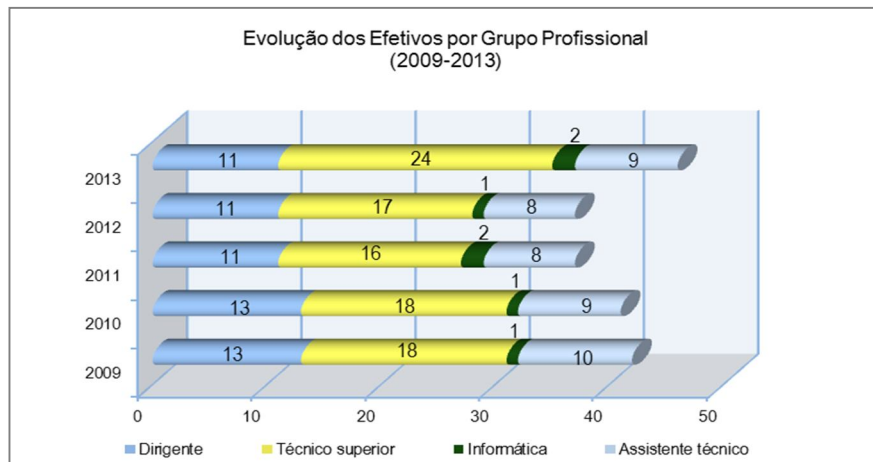
- A entrada efetiva de 21 colaboradores (3 dirigentes superiores, 1 dirigente intermédio, 10 técnicos superiores, 6 assistentes técnicos e 1 informático);
- A saída efetiva de 7 trabalhadores: 5 técnicos superiores (2 para a aposentação, 1 com licença sem vencimento, 2 para outros organismos em mobilidade interna) e 2 administrativos (1 para a aposentação e 1 que regressou ao serviço de origem).

Assim, no final do ano de 2013, a DGAL contava com 46 trabalhadores.

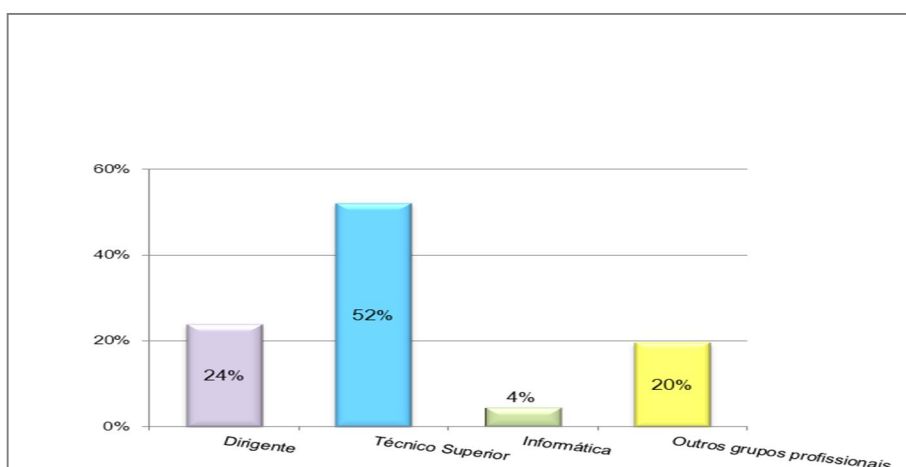
Pelo gráfico seguinte é possível constatar que, no período 2009-2013, a DGAL registou um decréscimo dos seus efetivos nos 3 primeiros anos, o qual foi mais acentuado entre 2010 e 2011 (12%). De 2012 para 2013 registou um acréscimo de cerca de 24%. Não é de mais referir que este crescimento dos efetivos foi absolutamente crucial para o desempenho da DGAL, tendo em conta as solicitações crescentes a que tem que dar resposta no âmbito das suas atribuições.



No que se refere à evolução dos efetivos, por grupo profissional, podemos observar no gráfico seguinte que o período 2009-2013 se caracterizou numa subida de pessoal dos grupos técnico superior e do pessoal de informática, uma ligeira descida de assistentes técnicos e uma redução do número de dirigentes:

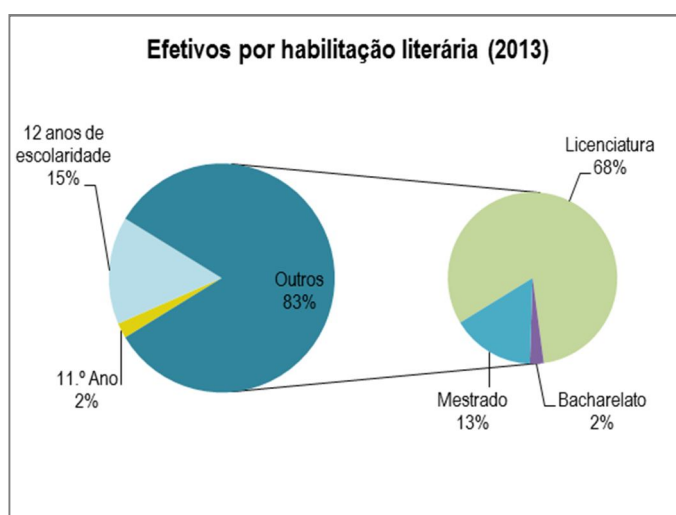


A estrutura dos colaboradores da DGAL é como se apresenta no gráfico seguinte:

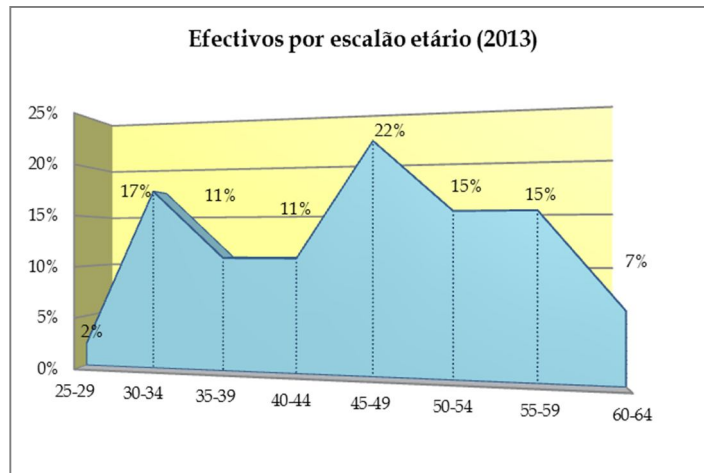


De referir o predomínio de técnicos superiores, que representam mais de metade dos trabalhadores da Direção Geral, o que agregado aos dirigentes e aos técnicos de informática lhe confere um elevado índice de tecnicidade (78%).

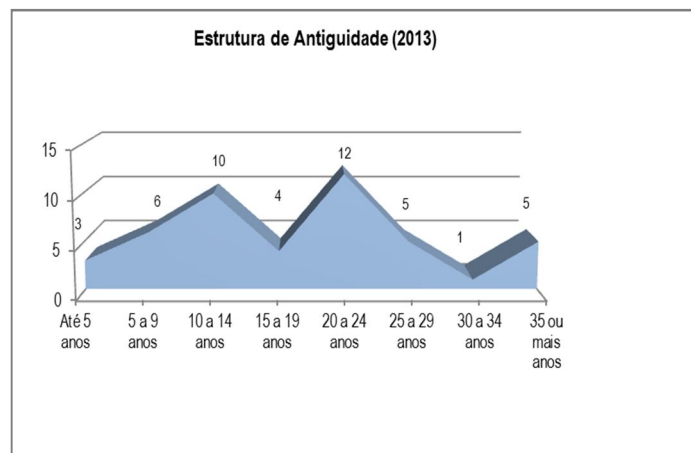
Quanto ao nível de escolaridade (gráfico seguinte) é de realçar a percentagem total de efetivos com formação superior 83% (38), o que continua a demonstrar a aposta da DGAL no reforço de colaboradores habilitados tecnicamente para o desempenho das suas funções e a prossecução dos seus objetivos, cada vez mais exigentes.



A média etária dos colaboradores da DGAL, em 31 de Dezembro de 2013, subiu para os 46 anos. Dos 46 efetivos, 36 (cerca de 78%) enquadram-se nos escalões entre os 25-29 e os 50-54 anos. Os restantes 10 (22%) inserem-se nos escalões entre os 55 e os 64 anos.



Quanto à estrutura de antiguidade, os efectivos tinham no último dia do ano, em média, 18 anos de função pública. Os escalões que detêm o maior peso face ao efetivo global situam-se entre os 10 e os 14 anos – 22% e entre os 20 - 24 anos – 26%, logo seguido do escalão entre os 5 os 9 anos – 13%. Com idêntico peso face ao efetivo global registam-se os escalões entre os 25 e os 29 e os 35 ou mais anos – 11%. Quanto aos restantes verifica-se que até aos 5 anos de antiguidade enquadraram-se 7% dos trabalhadores, entre os 15 e os 19 anos – 9% e entre os 30 e os 34 anos -2%.



3.5. Formação Profissional

Tendo em conta as prioridades orçamentais definidas, a gestão da formação foi efetuada no sentido de colmatar carências de formação específicas urgentes, designadamente no âmbito da Reforma da Administração Pública. Neste âmbito, foram realizadas 24 ações externas; participaram nestas ações 28 colaboradores, o que representou 61% dos trabalhadores, num total de 684 horas de formação, conforme se verifica nos quadros seguintes:

Ações de Formação Profissional, segundo o Tipo de Ação e a Duração

Tipo ação	Número de Horas			
	< 30 horas	30 ≤ horas < 59	60 ≤ horas < 119	≥ 120 horas
Internas	0	0	0	0
Externas	21	3	0	0
Total	21	3	0	0

Participações em Ações de Formação Profissional e Número de Horas de Formação, por Grupo de Pessoal

Nr. Participantes Horas	Dirigente	Técnico Superior	Informático	Outros grupos profissionais
Internas	0	0	0	0
<i>Nr. de horas</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Externas	12	27	1	7
<i>Nr de Horas</i>	<i>142</i>	<i>430</i>	<i>35</i>	<i>77</i>

A DGAL suportou, em 2013, € 6.478,50 com a formação dos seus trabalhadores.

4. Avaliação do Sistema de Controlo Interno

A DGAL, sendo um organismo de pequena dimensão, dispõe de um sistema de informação simples, para efeitos de acompanhamento do desenvolvimento do QUAR, não dispondo de recursos suplementares para fazer face às exigências do sistema, pelo que o mesmo funciona com o esforço acrescido e o empenhamento de todos, no sentido de cumprir cabalmente os requisitos exigidos.

Relativamente à identificação dos fluxos de informação e de comunicação, a organização da DGAL assenta numa aplicação de gestão documental, que permite um acompanhamento permanente de todos os processos entrados, desde a sua instrução até à conclusão.

Ao nível das áreas de apoio à gestão financeira e dos recursos humanos a DGAL utiliza, à semelhança de todos os serviços integrados da Administração Pública, as aplicações informáticas disponibilizadas

pela ESPAP e Direcção-Geral do Orçamento (GERFIP², SRH³, SIGO⁴ e SOL⁵), pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública-IGCP, E.P.E. (*homebanking*) e CGA Direta, Segurança Social Direta e ADSE Direta, no âmbito do registo das correspondentes quotizações, as quais permitem em cada momento uma extração de informação essencial ao nível do controlo interno.

² Gestão de Recursos Financeiros Partilhada.

³ Sistema de Recursos Humanos.

⁴ Sistema de Informação de Gestão Orçamental.

⁵ Serviços Online DGO.