



Relatório Final de avaliação do ITM - Índice de Transparência Municipal - Município de Murça 2015

Murça, 5 de janeiro de 2015

WWW.CM-MURCA.PT

ÍNDICE

Introdução	2
Murça é o Município da CIMDOURO mais transparente, o 2.º do Distrito de Vila Real e a 2.ª maior subida do ranking a nível nacional	2
Ranking Dimensões ITM do Município de Murça:	4
Comparativo de dimensões ITM (2013 a 2015):	4
Ranking Global	6
Resultados do distrito de vila real	8
Resultados dos municípios da CIM-DOURO	9
O ITM - Índice de Transparência Municipal em Portugal	11
O que é a transparência?	12
Para quê medir a transparência	12
Como medir a transparência	13
Objetivos.....	14
Metodologia	15
Dimensões relevantes.....	15
Seleção de categorias e indicadores	16
Grupo de peritos.....	16
Lista final de indicadores	17
A) Informação sobre a organização, composição social e funcionamento do Município	18
B) Planos e Planeamento.....	19
C) Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos	19
D) Relação com a Sociedade.....	20
E) Contratação Pública	20
F) Transparência Económico-Financeira.....	21
G) Transparência na área do Urbanismo	22
Pontuação de cada Dimensão de Transparência	22
Determinação dos coeficientes de ponderação	25
Guião e Fase de Preenchimento	26
Contraditório.....	26
O Plano Municipal de Transparência do Município de Murça	28

INTRODUÇÃO

Murça é o Município da CIMDOURO mais transparente, o 2.º do Distrito de Vila Real e a 2.ª maior subida do ranking a nível nacional



No ranking global dos 308 Municípios do país, a Câmara Municipal de Murça ocupa em 2015 a 21.ª posição na avaliação da transparência municipal realizada pela organização não-governamental *Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC)*, com uma pontuação de ITM superior aos 74 pontos.

Esta pontuação coloca Murça como o Município mais transparente da Comunidade Intermunicipal do Douro (*CIMDouro*) e o segundo do Distrito de Vila Real, constituindo, ainda, a segunda maior subida a nível nacional, de 272 posições em relação a 2014.

Murça é, também, um dos 41 dos municípios portugueses que conseguiram alcançar a classificação positiva designada pela promotora do estudo como “boa”, ultrapassando, portanto, a fasquia dos 64 pontos. A classificação do Município de Murça em 74 pontos ultrapassa largamente a avaliação média nacional, que se situa na pontuação de 44,3 (contrastando com as avaliações médias de 33 em 2013 e 34 em 2014), numa escala entre os 0 e 100 valores. O objetivo do estudo supramencionado identifica-se com a avaliação da transparência do Poder Local, mormente na modalidade da divulgação da informação municipal pelas Autarquias. Os resultados foram publicados no passado dia 10 de dezembro, numa cerimónia que decorreu no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Através do *Índice de Transparência Municipal (ITM)* efetuam-se medições do grau de transparência das Câmaras Municipais. Por sua vez, estas medições realizam-se através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos sites ou portais das instituições. Este índice é composto por 76 indicadores que se agrupam em sete categorias:

- 1) Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município;
- 2) Planos e Relatórios;
- 3) Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos;
- 4) Relação com a Sociedade;
- 5) Contratação Pública;
- 6) Transparência Económico-Financeira;
- 7) Transparência na área do Urbanismo

Este estudo foi desenvolvido e executado por dois investigadores e nove voluntários da *TIAC*, entre os meses de março e julho de 2015. Após a sua realização, foi dado um prazo às câmaras para serem propostas correções ou revisões. No caso do nosso Município, essa informação foi recebida no dia 2 de agosto e remetida novamente no dia 3 do mesmo mês.

Recorde-se ainda que em 2014 Murça ocupava a 293.º posição do “ranking” dos 308 municípios portugueses classificados no Índice de Transparência Municipal (ITM).

A vereadora do pelouro do Modernização Administrativa

Ana Paula Cruz

RANKING DIMENSÕES ITM DO MUNICÍPIO DE MURÇA:

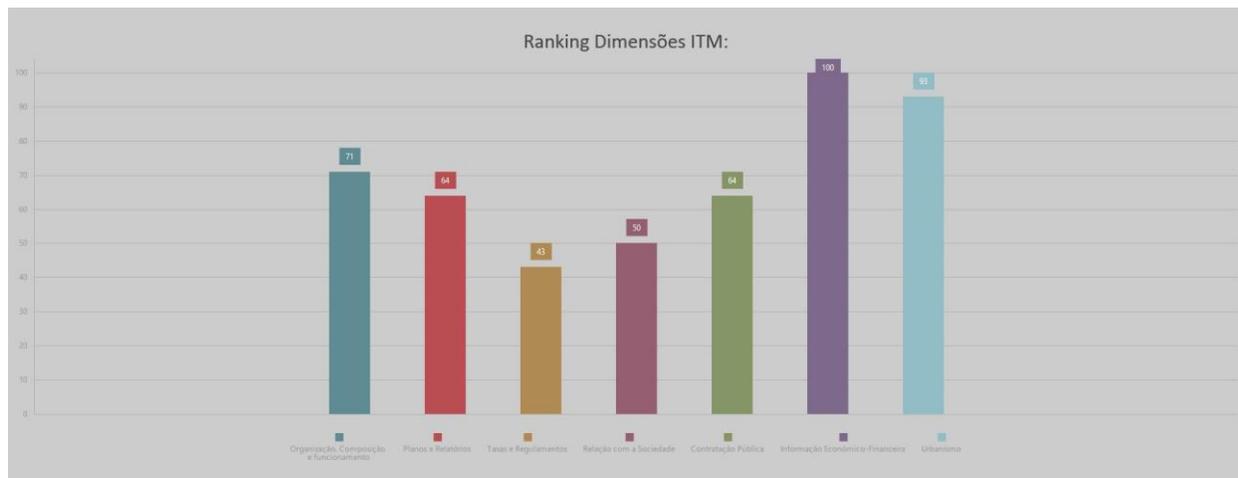


Gráfico 1

COMPARATIVO DE DIMENSÕES ITM (2013 A 2015):

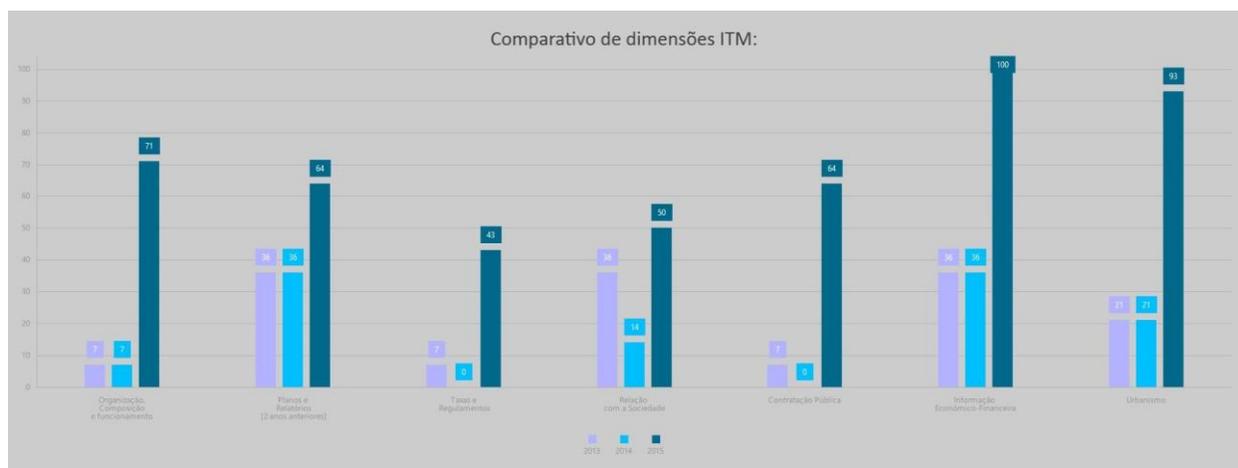


Gráfico 2

- 1) Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município; **71 pontos**
- 2) Planos e Relatórios; **64 pontos**
- 3) Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos; **43 pontos**
- 4) Relação com a Sociedade; **50 pontos**
- 5) Contratação Pública; **64 pontos**
- 6) Transparência Económico-Financeira; **100 pontos**
- 7) Transparência na área do Urbanismo; **93 pontos**

O somatório dos valores correspondentes às sete categorias do ITM resultou em **74,72**

			Score
BOM	Nível I.	Toda a informação é disponibilizada.	100
	Nível II.	Toda a informação "determinante" e mais de 50% da "importante".	93
	Nível III.	Toda a informação "determinante" e entre 25% a 50% da informação "importante".	86
	Nível IV.	Toda a informação "determinante" e menos de 25% da informação "importante".	79
	Nível V.	Mais de 50% da informação "determinante" e mais de 50% da informação "importante".	71
	Nível VI.	Mais de 50% da informação "determinante" e entre 25% a 50% da "importante".	64
ACEITÁVEL	Nível VII.	Mais de 50% da informação "determinante" e menos de 25% da informação "importante".	57
	Nível VIII.	Entre 25% a 50% da informação "determinante" e mais de 50% da informação "importante".	50
	Nível IX.	Entre 25% a 50% da informação "determinante" e 25% a 50% da informação "importante".	43
	Nível X.	Entre 25% a 50% da informação "determinante" e menos de 25% da informação "importante".	36
INSUFICIENTE	Nível XI.	Menos de 25% da informação "determinante" e mais de 50% da informação "importante".	29
	Nível XII.	Menos de 25% da informação "determinante" e 25% a 50% da informação "importante".	21
	Nível XIII.	Menos de 25% da informação "determinante" e 10% a 25% da informação "importante".	14
	Nível XIV.	Menos de 25% da informação "determinante", e menos de 10% da informação "importante".	7
	Nível XV.	Nenhuma informação é disponibilizada.	0

Murça

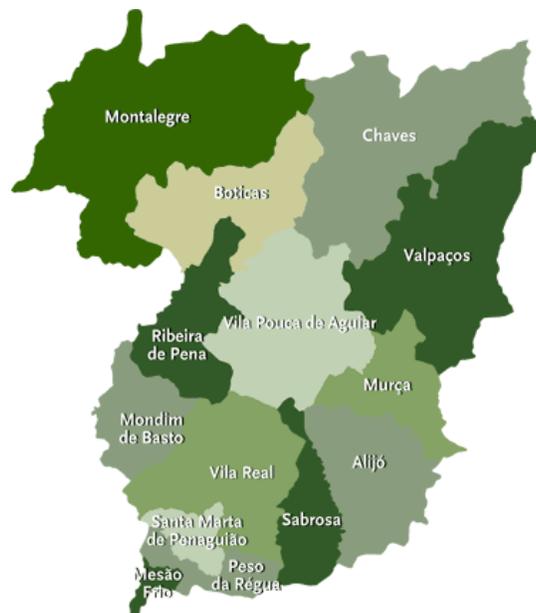
RANKING GLOBAL

Brasões	Municípios	ITM	Ranking
	Alfândega da Fé	94.23	1º
	Arcos de Valdevez	89.84	2º
	Carregal do Sal	88.87	3º
	Vizela	87.50	4º
	Vila nova de Cerveira	86.26	5º
	Torres Novas	85.03	6º
	Marinha Grande	84.89	7º
	Vila Pouca de Aguiar	83.65	8º
	Pombal	83.38	9º
	Vila do Bispo	81.32	10º
	Ponte da Barca	81.18	11º
	Leiria	81.18	12º
	Valongo	79.94	13º
	Porto de Mós	79.81	14º
	Miranda do Corvo	79.67	15º
	Mirandela	78.43	16º

	Vila de Rei	77.61	17º
	Oliveira do Hospital	76.78	18º
	Cartaxo	75.55	19º
	Aljezur	75.14	20º
	Murça	74.72	21º
	Batalha	74.45	22º
	Cantanhede	74.17	23º
	Montalegre	73.49	24º
	Aguiar da Beira	73.08	25º
	Vila Nova de Poiares	70.47	26º
	Lousada	70.33	27º
	Sintra	70.19	28º
	Marco de Canaveses	69.50	29º
	Abrantes	68.95	30º

(o resultado dos restantes 278 municípios pode ser consultado em: <http://poderlocal.transparencia.pt>)

RESULTADOS DO DISTRITO DE VILA REAL



8.º - Vila Pouca de Aguiar = 83,65

21.º - MURÇA = 74,72

24.º - Montalegre = 73,49

35.º - Mondim de Basto = 66,90

42.º - Santa Marta de Penaguião = 63,87

59.º - Vila Real = 60,03

98.º - Boticas = 50,28

121.º - Chaves = 45,60

129.º - Régua = 44,36

171.º - Ribeira de Pena = 38,73

181.º - Valpaços = 37,77

192.º - Sabrosa = 37,36

203.º - Alijó = 35,85

253.º - Mesão Frio = 30,49

Dados comparativos de 2014 e 2015

Municípios	2014	2015	Oscilação da pontuação
Vila Pouca de Aguiar	24	8	16
Murça	293	21	272
Montalegre	76	24	52
Mondim de Basto	173	35	138
Santa Marta de Penaguião	226	42	184
Vila Real	14	59	45
Boticas	62	98	36
Chaves	129	121	8
Régua	209	129	80
Ribeira de Pena	243	171	72
Valpaços	267	181	86
Sabrosa	225	192	33
Alijó	179	203	24
Mesão Frio	207	253	46

RESULTADOS DOS MUNICÍPIOS DA CIM-DOURO

21.º - MURÇA = 74,72

42.º - Santa Marta de Penaguião = 63,87

59.º - Vila Real = 60,03

129.º - Régua = 44,36

130.º - Lamego = 44,09

154.º - Moimenta da Beira = 40,79

192.º - Sabrosa = 37,36

203.º - Alijó = 35,85

224.º - Sernancelhe = 33,38

226.º - Torre de Moncorvo = 33,24

237.º - Carrazeda de Ansiães = 32,14

250.º - Vila Nova de Foz Coa = 30,60

253.º - Mesão Frio = 30,49

263.º - Penedono = 27,88

279.º - Tarouca = 24,86

288.º - Armamar = 23,49

286.º - S. João da Pesqueira = 23,76

289.º - Freixo de Espada à Cinta = 22,80

299.º - Tabuaço = 17,58

O ITM - ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL EM PORTUGAL

A transparência governamental é um princípio ético vital para o salutar desenvolvimento da Democracia. Uma sociedade só pode ser considerada livre e democrática quando se verifica a existência de três factos: a publicitação da totalidade dos atos de governação das suas instituições; a disponibilização completa da informação relevante, de uma forma fidedigna e atempada e, similarmente, de um modo que facilite a sua compreensão e acesso; a capacidade de desvendar interesses privados que colidem potencialmente com o interesse coletivo, possibilitando-se, desta maneira, a responsabilização de todos os atores perante a lei e, ainda, o escrutínio dos cidadãos através das decisões e ações tomadas ou omitidas e das razões que as informam. Se estas boas práticas de transparência são uma base indispensável para a confiança dos cidadãos no poder político, a sua importância é ainda mais fulcral no âmbito do poder local, devido a peculiar proximidade que existe entre este e os cidadãos. O tema da transparência encontra-se amplamente estudado pela literatura académico-científica internacional, considerando-se crucial o seu valor no domínio da qualidade da democracia.

Nas últimas duas décadas, os sucessivos governos têm procurado (ainda que, por vezes, sem parceria com as autarquias) obter uma melhoria da comunicação por parte da administração local e o aumento da possibilidade de acesso à informação por parte dos cidadãos (por exemplo, através da introdução de novas tecnologias de informação e comunicação [TIC]). Com o intuito de responder a estas preocupações, foram criadas agências governamentais para a sociedade do conhecimento (como por exemplo a *UMIC*) e modernização da administração (exemplificadas pela *AMA*), cuja responsabilidade se situava no fomento e acompanhamento da aplicação do conceito de governo digital em Portugal. De igual modo foram lançados programas de financiamento para o desenvolvimento de portais (como o das regiões e cidades digitais) ou de infraestruturas, exemplificados pela implementação de redes de fibra ótica ao nível municipal e intermunicipal. Também foram elaborados guias de boas práticas na construção dos portais de Internet das câmaras, em parceria com as melhores universidades do país, multiplicando-se, ainda, uma série de iniciativas cujos objetivos se adequavam às intenções dos sucessivos governos.

Não obstante a realidade destes esforços, é possível defender que os cidadãos permanecem insatisfeitos com a pouca transparência dos seus órgãos de governo a nível transversal. Associado a esta falta de transparência, o receio de que o poder se serve de recursos públicos para o enriquecimento privado é um pensamento persistente nos cidadãos. Este estado de coisas deve-se, sobretudo, ao elevado número de informação, veiculada pelos meios de comunicação, relativa a temas como a corrupção, gestão danosa ou abuso de poder por parte de quadros autárquicos. Perante isto, os cidadãos optam ora por um silêncio cúmplice ou por uma indignação impotente, uma vez que a justiça enfrenta sérias dificuldades em enfrentar, com celeridade e eficácia, este tipo de práticas devastadoras para a legitimidade do poder local.

Como resposta a estas e outras preocupações, a *Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC)* decidiu agir sobre a questão da transparência autárquica. Esta instituição caracteriza-se como uma organização da sociedade civil

sem fins lucrativos, cujos objetivos são a denúncia e o combate à corrupção, pela promoção dos valores da transparência, integridade e responsabilidade na opinião pública, nos cidadãos e nas instituições e empresas públicas e privadas (www.transparencia.pt). Em função disso, e como representante oficial da *Transparency International* (www.transparency.org) no país, a TIAC optou por desenvolver um projeto de avaliação do grau de transparência do poder local, através de uma análise de conteúdos da informação disponibilizada nos websites das câmaras municipais. O resultado final desta análise identificou-se com o desenvolvimento de um *Índice de Transparência Municipal (ITM)* construído por 76 indicadores agrupados em sete categorias, a saber: Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município; Planos e Planeamento; Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos; Relação com a Sociedade; Contratação Pública; Transparência Económico-Financeira; Transparência na área do Urbanismo.

Este projeto tem como objetivo possibilitar o conhecimento relativo ao grau de transparência das câmaras municipais, através da divulgação de informação online, nos sítios web oficiais, à luz das boas práticas internacionais. Com ele se pretende, também, incentivar as autarquias a melhorar as suas ferramentas de comunicação e interação com os cidadãos, tendo em vista uma governação cada vez mais aberta, responsável e participativa. O desenvolvimento económico e social, bem como a coesão territorial dependem, cada vez mais, desta abertura e da capacidade municipal para criar laços elementares de confiança com os cidadãos. São estas características basilares de um poder local democrático.

O QUE É A TRANSPARÊNCIA?

Entende-se por transparência: 1) a faculdade de tornar públicos todos os atos do governo e dos seus representantes; 2) a capacidade de providenciar informação relevante à sociedade civil, de uma forma completa, fidedigna, atempada, e de acesso e compreensão simples; 3) a aptidão para desvendar interesses privados que possam colidir com o interesse coletivo permitindo, deste modo, a responsabilização de todos os atores, quer pelas decisões e ações tomadas ou omitidas quer pelas razões que as informaram, perante a lei e o escrutínio dos cidadãos.

PARA QUÊ MEDIR A TRANSPARÊNCIA

Medir é conhecer; e conhecer é capacitar para intervir e mudar. O conceito de boa governação (o processo pelo qual as decisões de políticas públicas são tomadas e implementadas) está intimamente ligado ao conceito de transparência enquanto acesso à informação. O direito de livre acesso à informação é hoje considerado enquanto fundamental para

os cidadãos e como uma pré-condição para o escrutínio, participação e responsabilização pública. De forma a melhorar a qualidade da democracia, importa aumentar os níveis de *accountability* e de transparência na governação (Behn 2001; Armstrong 2005; Bovens 2007), e para que a transparência possa ser melhorada é necessário efetuar medições que a classifiquem.

A transparência é essencial à boa governação e à promoção de *accountability*, honestidade e ética governamental. Também contribui para uma informação pública mais rigorosa, para uma redução do défice e da assimetria de informação existente entre os cidadãos e o governo, para um diálogo permanente entre os decisores políticos e os cidadãos, para uma melhor fundamentação da tomada de decisões, para uma monitorização mais frequente e efetiva dos resultados conseguidos, para um combate à corrupção mais eficaz e para um aumento dos níveis de confiança dos cidadãos no governo e uma maior participação cívica. O seu contributo estende-se, identicamente, ao sector económico, uma vez que a transparência e a governação aberta são um pré-requisito fundamental para o investimento direto sustentável.

Não menos relevante é o papel que a classe política desempenha na implementação de medidas que promovem a transparência a todos os níveis de governação. A formação de uma cultura de transparência no aparelho de Estado está, em grande medida, dependente do apoio da classe política e da sensibilidade dos burocratas à procura de informação por parte dos cidadãos e das empresas.

COMO MEDIR A TRANSPARÊNCIA

O *Índice de Transparência Municipal* da TIAC mede essencialmente a disseminação proativa de informação por parte dos municípios. O acesso à informação pública ao nível do poder local tem um papel essencial na perceção geral da existência ou inexistência de governação aberta. De facto, quanto maior for a disponibilidade e compreensibilidade da informação, e quanto mais acessíveis forem os processos de tomada de decisão, mais transparente será o funcionamento de uma entidade governamental (Armstrong, 2011).

As tecnologias de informação e comunicação (*TIC*), como a internet, revolucionaram a forma como a sociedade comunica e interage. Isto também se revela verdadeiro no que concerne à relação entre as instituições e os cidadãos nos vários níveis de governo. O uso destas tecnologias parece também afetar os níveis de corrupção dos Estados. Com efeito, investigações recentes destacam a importância das *TIC*. apontando para uma fortíssima relação entre o recurso a práticas de e-government e os níveis de corrupção de um país (Mungiu-Pippidi e Kukutschka, 2013: 33).

A disponibilização de informação e de documentos nos sítios web oficiais dos municípios requer, na maioria das vezes, apenas conhecimento e equipamento básicos, o que possibilita que todos os municípios, independentemente do seu tamanho e/ou recursos, possam disponibilizar informação online aos cidadãos sobre a sua organização, atividades e

decisões. O uso da internet para a disseminação proativa de informação ao nível do poder local tem uma série de vantagens:

- Tem o potencial de criar mecanismos de monitorização e controlo, sendo esta uma maneira de reforçar o poder do cidadão *vis-à-vis* a sua administração (Otenyo & Lind, 2004);
- Permite aos cidadãos participarem na gestão pública de uma forma mais informada, levando assim a um aumento da representatividade e a um fortalecimento do sistema democrático;
- Propicia um maior uso do sítio web do município pelos cidadãos, levando a que os níveis de resposta destes aumentem;
- Demonstra uma clara convicção, por parte dos líderes políticos que a promovem, da importância da transparência para o desempenho do poder local democrático.

Contudo, para que o uso da internet atinja todo o seu potencial, é preciso ter em atenção que existem, na sociedade, diferentes capacidades e diferentes hábitos de aquisição de informação. Consequentemente, uma instituição governamental tem que adaptar os seus meios de comunicação às diferentes audiências presentes na sociedade, de forma a chegar ao maior número possível de cidadãos (Garnett, 1992). Estando estabelecidas a existência, a importância e as vantagens do uso da internet para a obtenção de transparência ao nível do poder local, torna-se imperterível avaliar o nível de disseminação proativa de informação dos municípios através dos seus sítios web oficiais. Por conseguinte, na próxima secção serão descritas as dimensões e os fatores identificados pela equipa de investigação e o grupo de peritos do projeto como sendo pertinentes para uma análise do nível de transparência dos municípios portugueses.

OBJETIVOS

O *ITM* tem como propósito principal criar critérios universais de aferição dos níveis de transparência dos municípios através da análise de informação sobre a governação local disponibilizada nos seus sítios web.

A publicação de um ranking de municípios com base no ITM pretende criar pressão social e incentivos que levem a que as autoridades locais melhorem as suas ferramentas de comunicação e interação com os cidadãos, com vista a uma governação cada vez mais aberta, responsável e participativa.

O uso da internet, por si só, não melhora a qualidade da democracia, sendo ainda assim um contributo para uma maior capacitação dos cidadãos na monitorização e participação na gestão autárquica.

METODOLOGIA

Tendo como base a fundamentação teórica acima descrita, procedeu-se à operacionalização do ITM seguindo a metodologia de construção do índice que é seguidamente apresentada.

DIMENSÕES RELEVANTES

A primeira etapa consistiu em identificar o tipo de informação que deveria constar dos sítios web das Câmaras Municipais para que se possibilitasse aos cidadãos a compreensão concernente à organização da autarquia, a monitorização das suas finanças, atividades e principais funções sociais e económicas, o acompanhamento dos processos administrativos que lhes digam respeito ou de interesse para o seu concelho e região, a supervisão do seu desempenho em áreas económicas de risco, como a contratação pública e o urbanismo, e a participação nos processos de decisão.

Os indicadores foram escolhidos através de critérios de relevância para a transparência da governação local, assentes em estudos e índices semelhantes desenvolvidos noutros países (como por exemplo, em Espanha e nos Estados Unidos) e na experiência profissional e avaliações de um conjunto de *stakeholders* e peritos na área do poder local. A literatura identifica como relevantes para a transparência do poder local, entre outros, os seguintes itens de informação: a) contactos de correio eletrónico dos detentores de cargos de poder (West 2004); b) a existência de um motor de busca no sítio web do município; c) a possibilidade de personalizar o perfil do utilizador no portal do município (West 2004); d) atas e outros documentos respeitantes às reuniões dos órgãos municipais (Adams 2004; Baker *et al.* 2005; Borry 2012; King & Stivers 1998, Piotrowski & Borry, 2010); e) documentos de natureza financeira, como taxas, impostos e contratos assinados pelas autoridades governamentais (Borry 2012; Bertot *et al.* 2010); f) informação sobre a utilização do solo, gestão do território e planos de urbanismo; g) informação sobre a situação económico-financeira e patrimonial do município; etc.

Para além da sua relevância inerente, só foram tidos em consideração indicadores de informação passíveis de existir em todos os municípios (critério da universalidade) e cujo processo de preparação e divulgação seja da responsabilidade das próprias entidades, nomeadamente das pessoas eleitas localmente (critério de *ownership*). As práticas de transparência dos municípios não se resumem à disponibilização da informação em formato digital nos seus sítios web: este é apenas o primeiro patamar de transparência. Com efeito, existem outras dimensões essenciais para determinar se os cidadãos estão ou não capacitados para compreender a forma como são governados ao nível local e para responsabilizar os detentores de cargos públicos; dentre estas dimensões, podem ser destacadas, a título

de exemplo, a qualidade da informação (Borry 2012) e a inteligibilidade e acessibilidade à informação pretendida (Garnett 1992; Armstrong 2011; West 2004, 2007; Asgarkhani 2007)

SELEÇÃO DE CATEGORIAS E INDICADORES

A escolha das dimensões e indicadores relevantes para aferir o grau de transparência potenciado pelos sítios web das câmaras municipais não é aleatória, assentando nas aceções teóricas anteriormente descritas e no conhecimento empírico adquirido de estudos realizados previamente.

A escolha de indicadores procurou ser o mais abrangente possível quanto ao tipo de informação a disponibilizar nos sítios web das câmaras. Inicialmente, foi criada uma lista de 176 indicadores, que coligem todas as categorias de transparência mencionadas nos estudos de referência, evidenciando ainda os pontos fortes e fracos de cada um, tendo estes sido divididos por categorias e subcategorias. Foram, posteriormente, retirados todos os indicadores que não se adequavam a uma análise do poder local em Portugal, sendo por isso irrelevantes para a prossecução dos objetivos do projeto. Por fim, a estes foram adicionados outros itens de informação referidos e/ou exigidos na legislação portuguesa, destacando-se, por exemplo, o Estatuto dos Eleitos Locais, o Estatuto do Direito à Oposição, o Código dos Contratos Públicos, a Lei das Finanças Locais e o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

A lista final de dimensões e respetivos indicadores foi submetida ao escrutínio de um grupo de peritos, com conhecimento teórico e prático sobre a organização e funcionamento do poder local. Da discussão realizada resultaram sugestões para a introdução de novos indicadores que não tinham sido previstos na fundamentação teórica ou em anteriores estudos de transparência municipal e que não eram mencionados, nem exigidos, pela legislação portuguesa.

GRUPO DE PERITOS

O Grupo de Peritos sobre poder local foi constituído pelos membros da equipa permanente de investigação das quatro instituições parceiras do projeto, nomeadamente:

- Luís de Sousa, Presidente da TIAC e Investigador do *Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa)*;
- Nuno Ferreira da Cruz, do *Instituto Superior Técnico (IST-ULisboa)*;
- António Tavares e Susana Jorge, do *Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho (NEAPP-UM)*;

- Filipe Teles, da *Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas da Universidade de Aveiro (GOVCOPP-UA)*.

Fizeram também parte do grupo de peritos, na qualidade de Membros do Grupo de Acompanhamento, os seguintes elementos convidados:

- João Dias Pacheco, Vice-Presidente e Coordenador do *Gabinete de Estudos da Associação dos Trabalhadores da Administração Local (ATAM)*;

- Paulo Trigo Pereira, Professor Catedrático do *Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG)* e Diretor do *Institute of Public Policy – Thomas Jefferson – Correia da Serra*;

- João Vasconcelos, responsável da área de *Inovação e Gestão do Conhecimento da Agência para a Modernização Administrativa (AMA)*;

- Orlando Nascimento, antigo Inspetor-Geral da Administração Local;

- Luísa Schmidt, João Ferrão e João Mourato, Investigadores do *Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*;

- Rui Cunha Marques, do *IST-ULisboa*; Bárbara Rosa, jurista e bloguista co-fundadora do blogue “*Má Despesa Pública*”; Paulo Morais, ex-autarca e Vice-Presidente da *TIAC*;

- Carlos Pimenta, Diretor do *Observatório de Economia e Gestão de Fraude*;

LISTA FINAL DE INDICADORES

O Índice de Transparência Municipal (ITM) mede o grau de transparência das Câmaras Municipais através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos seus websites. O ITM é atualmente composto por 76 indicadores agrupados em sete categorias:

- ▶ **A)** Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município (*18 indicadores*);
- ▶ **B)** Planos e Relatórios (*13 indicadores*);
- ▶ **C)** Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos (*5 indicadores*);
- ▶ **D)** Relação com a Sociedade (*8 indicadores*);
- ▶ **E)** Contratação Pública (*10 indicadores*);
- ▶ **F)** Transparência Económico-Financeira (*12 indicadores*);
- ▶ **G)** Transparência na área do Urbanismo (*10 indicadores*);

A) INFORMAÇÃO SOBRE A ORGANIZAÇÃO, COMPOSIÇÃO SOCIAL E FUNCIONAMENTO DO MUNICÍPIO

A1. Informação sobre os cargos eleitos do Município

- A.1.1. Publicação de informação sobre a distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo
- A.1.2. Publicação de uma nota biográfica/CV dos membros do Executivo
- A.1.3. Publicação dos endereços eletrónicos dos membros do Executivo
- A.1.4. Publicação da declaração patrimonial dos membros do Executivo
- A.1.5. Publicação do registo de interesses dos membros do Executivo
- A.1.6. Publicação do abono de despesas de representação dos membros do Executivo
- A.1.7. Publicação da lista dos membros dos gabinetes da presidência e dos vereadores em regime de permanência e respetivas remunerações

A2. Informação sobre o pessoal do Município

- A.2.1. Publicação de um relatório do balanço social anual do município
- A.2.2. Publicação de uma lista de trabalhadores autorizados a acumular funções públicas e privadas (incluindo o prazo e entidades)
- A.2.3. Publicação de avisos de abertura de procedimentos concursais de recrutamento
- A.2.4. Publicação dos contratos de prestação de serviços (regime de avença e tarefa) celebrados (tipo e montante)
- A.2.5. Publicação de informações sobre os processos de seleção de pessoal (composição do júri, lista de candidatos aceites e rejeitados, critérios de avaliação, procedimentos de impugnação, etc.)

A3. Informação sobre a organização e funcionamento do município

- A.3.1. Informação geral sobre os diferentes órgãos autárquicos e suas funções
- A.3.2. Publicação do Código de Ética (ou de Conduta) do Município
- A.3.3. Publicação do calendário das reuniões dos órgãos do município (CM + AM)
- A.3.4. Publicação das atas das reuniões dos órgãos do Município (CM + AM) [2 anos anteriores]

A.3.5. Publicação de uma lista separada com as deliberações dos órgãos do Município (CM + AM)

A.3.6. Publicação dos endereços eletrónicos gerais dos diferentes órgãos autárquicos (CM + AM) e Juntas de Freguesia

B) PLANOS E PLANEAMENTO

B.1. Publicação do Relatório de Atividades do Município

B.2. Publicação do Relatório de Sustentabilidade do Município

B.3. Publicação do Relatório de Observância do Direito de Oposição

B.4. Publicação de um relatório com informação sobre o volume e tipo de reclamações e/ou sugestões por unidade/serviço

B.5. Publicação do Plano Estratégico Municipal

B.6. Publicação da Agenda 21 Local

B.7. Publicação do Plano Municipal de Obras Públicas

B.8. Publicação do Plano Municipal de Ambiente

B.9. Publicação do Plano Municipal de Resíduos Sólidos Urbanos

B.10. Publicação do Plano Municipal de Educação

B.11. Publicação do Plano Municipal de Emergência (Proteção Civil)

B.12. Publicação do Plano Municipal de Cultura

B.13. Publicação do Plano de Prevenção da Corrupção e Infrações Conexas, incluindo Riscos de Gestão

C) IMPOSTOS, TAXAS, TARIFAS, PREÇOS E REGULAMENTOS

C.1. Publicação dos regulamentos municipais e suas atualizações (incluindo regulamentos de atribuição de subsídios, cedência de espaços e concessões de bens ou serviços)

C.2. Publicação de informação sobre a política/sistema de gestão da qualidade dos serviços municipais

C.3. Publicação sobre o património do Município: lista dos bens próprios, móveis ou imóveis, administrados pela Autarquia local, dados em concessão ou cedidos para exploração

C.4. Publicação do Boletim Municipal

C.5. Publicação de uma lista com o valor dos impostos, taxas, tarifas e preços do Município

D) RELAÇÃO COM A SOCIEDADE

D.1. Motor de busca no site do Município

D.2. Link(s) para redes sociais com atividade

D.3. Sistema de informação do Município (informação atualizada sobre cortes, suspensões ou alterações de serviços, redes viárias e de transportes públicos)

D.4. Serviço de pedidos de informação que possibilite ao cidadão acompanhar o procedimento administrativo online

D.5. Provedor do Município: Publicação do endereço eletrónico/contacto

D.6. Publicação dos horários de funcionamento do Município, dos seus serviços e equipamentos e respetivos custos de utilização

D.7. Publicação dos protocolos e deliberações relativamente a subsídios, concessões, utilização de bens móveis, como veículos e imóveis às associações cívicas, desportivas, culturais, recreativas ou outras

D.8. Espaço para Reclamações / Sugestões

E) CONTRATAÇÃO PÚBLICA

E.1. Procedimentos pré-contratuais

E.1.1. Publicação dos bens e serviços adquiridos sem concurso (ajuste direto ou outro procedimento), respetivos fornecedores, montantes e documentação que justifique tal modalidade de contratação.

E.1.2. Publicação das peças concursais (anúncio de abertura do concurso, programa do concurso e caderno de encargos).

E.1.3. Publicação do relatório de avaliação de propostas para cada procedimento concursal.

E.1.4. Publicação dos adjudicatários e das entidades concorrentes (concursos) ou consultadas (outros procedimentos) para cada contrato.

E.2. Celebração e Execução do contrato

E.2.1. Publicação das propostas adjudicadas.

E.2.2. Publicação dos contratos firmados com adjudicatários (incluindo adendas e anexos).

E.2.4. Publicação dos relatórios de acompanhamento e/ou de avaliação do desempenho do fornecedor/prestador de serviços/empreiteiro.

E.3. Controlo e Avaliação

E.3.1. Publicação do número de contratos adjudicados por cada fornecedor.

E.3.2. Publicação do valor dos “trabalhos a mais” por cada contrato.

E.3.3. Publicação dos pareceres, vistos e relatórios de auditoria das entidades de fiscalização.

F) TRANSPARÊNCIA ECONÓMICO-FINANCEIRA

F.1. Documentos previsionais

F.1.1. Orçamento do Município

F.2. Documentos de prestação de contas

F.2.1. Balanço (individual e, quando aplicável, consolidado)

F.2.2. Demonstração dos Resultados (individual e, quando aplicável, consolidada)

F.2.3. Relatório de Gestão

F.2.4. Mapa de Fluxos de Caixa

F.3. Informação sobre Execução orçamental

F.3.1. Mapas de Execução Orçamental (Despesa e Receita)

F.3.2. Execução anual do Plano Plurianual de Investimentos

F.3.3. Investimento por freguesia (listagem das despesas de capital efetuadas por freguesia)

F.3.4. Alterações e retificações orçamentais

F.4. Transparência sobre o endividamento

F.4.1. Lista de dívidas a fornecedores e respetivos períodos de mora

F.4.2. Lista de empréstimos à banca e respetivos prazos e vencimentos

F.4.3. Lista de dívidas por factoring e outra dívida a terceiros

G) TRANSPARÊNCIA NA ÁREA DO URBANISMO

G.1. Geral

G.1.1. Existe uma secção com conteúdos sobre ordenamento do território e urbanismo na página principal do portal do município?

G.2. Ao nível do Ordenamento do Território

G.2.1. Publicação do Plano Diretor Municipal (PDM) e seu Relatório Final

G.2.2. Publicação de informação georreferenciada (SIG) sobre o uso e destino do solo e suas condicionantes

G.2.3. Publicação dos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor em curso, aprovados e em revisão

G.2.4. Publicação dos resultados da discussão pública dos planos Municipais de Ordenamento do Território

G.2.5. Publicação do REOT (Relatório do Estado de Ordenamento do Território)

G.3. Ao nível da gestão Urbanística e Patrimonial

G.3.1. Publicação da síntese dos pareceres dos serviços de urbanismo sobre todos os empreendimentos imobiliários e/ou alteração dos projetos já construídos ou aprovados

G.3.2. Publicação de lista de permutas de terrenos com o município e de venda de terrenos municipais, respetiva localização e valor da permuta ou venda

G.3.3. Lista de desafetações de património do domínio público Municipal, valor patrimonial e proprietário adquirente

G.3.4. Publicação de lista de constituição de direitos de superfície e similares

PONTUAÇÃO DE CADA DIMENSÃO DE TRANSPARÊNCIA

Após a obtenção da lista final de indicadores agrupados nas 7 dimensões de transparência municipal, solicitou-se aos membros do grupo de peritos que identificassem quais os indicadores que consideravam ser “determinantes”. Por

outras palavras, tendo em conta que todos os indicadores são “importantes” (de outra forma seriam excluídos da análise) foi feito um esforço no sentido de selecionar os “mais importantes”. Para limitar o número de indicadores determinantes (e, conseqüentemente, para evitar que o *ITM* seja demasiado exigente logo na sua primeira edição), sugeriu-se ao grupo de peritos que o número de indicadores determinantes em cada dimensão corresponde-se a cerca 25% do total. Para definir os indicadores determinantes procedeu-se, primeiramente, a uma votação (via correio eletrónico). Eis o conjunto final de indicadores determinantes, discutido e acordado numa sessão de trabalho presencial com vários elementos do grupo de peritos:

Dimensão A	Dimensão B	Dimensão C	Dimensão D	Dimensão E	Dimensão F	Dimensão G
A.1.5	B.4	C.3	D.4	E.1.1	F.1.1	G.2.1
A.1.7	B.7	C.5	D.7	E.2.2	F.3.1	G.3.1
A.2.2	B.13			E.3.3	F.4.1	G.3.3
A.2.5						
A.3.4						

Para pontuar o “desempenho” de cada município em cada dimensão utilizou-se a seguinte escala:

			Score
BOM	Nível I.	Toda a informação é disponibilizada.	100
	Nível II.	Toda a informação "determinante" e mais de 50% da "importante".	93
	Nível III.	Toda a informação "determinante" e entre 25% a 50% da informação "importante".	86
	Nível IV.	Toda a informação "determinante" e menos de 25% da informação "importante".	79
	Nível V.	Mais de 50% da informação "determinante" e mais de 50% da informação "importante".	71
	Nível VI.	Mais de 50% da informação "determinante" e entre 25% a 50% da "importante".	64
ACEITÁVEL	Nível VII.	Mais de 50% da informação "determinante" e menos de 25% da informação "importante".	57
	Nível VIII.	Entre 25% a 50% da informação "determinante" e mais de 50% da informação "importante".	50
	Nível IX.	Entre 25% a 50% da informação "determinante" e 25% a 50% da informação "importante".	43
	Nível X.	Entre 25% a 50% da informação "determinante" e menos de 25% da informação "importante".	36
INSUFICIENTE	Nível XI.	Menos de 25% da informação "determinante" e mais de 50% da informação "importante".	29
	Nível XII.	Menos de 25% da informação "determinante" e 25% a 50% da informação "importante".	21
	Nível XIII.	Menos de 25% da informação "determinante" e 10% a 25% da informação "importante".	14
	Nível XIV.	Menos de 25% da informação "determinante", e menos de 10% da informação "importante".	7
	Nível XV.	Nenhuma informação é disponibilizada.	0

Por fim, foi pedido aos elementos do grupo de aconselhamento presentes na sessão de trabalho que indicassem dois níveis de referência (correspondentes às transições de cor na escala apresentada em cima):

- Para aquele a que corresponde a um "Bom" desempenho foi escolhido o Nível VI;
- Para aquele a que corresponde a um desempenho "Aceitável" foi escolhido o Nível X.

Mais uma vez, o grupo de trabalho decidiu ser bastante conservador ao estipular níveis de referência muito pouco exigentes, mas que têm em conta o panorama atual que se refere às disponibilizações de informação por parte dos municípios portugueses.

DETERMINAÇÃO DOS COEFICIENTES DE PONDERAÇÃO



A escala apresentada na secção anterior permite avaliar o desempenho dos municípios em cada dimensão de transparência. Para ter noção do nível de transparência “global” (i.e. considerando todas as dimensões) é necessário agregar os *scores* obtidos nas sete dimensões. Contudo, do ponto de vista global, ter um bom (ou mau) desempenho numa das dimensões de transparência pode não ser tão relevante quanto ter um bom (ou mau) desempenho noutra dimensão. Por outras palavras é possível que, por exemplo, seja mais importante ter um bom desempenho na dimensão G) “Transparência na área do urbanismo” do que ter um bom desempenho na dimensão A) “Informação sobre a organização, composição social e funcionamento do município”. Para incorporar esta noção de “importância relativa” o grupo de trabalho adotou *pesos* (ou *coeficientes de ponderação*) diferentes para cada dimensão, tendo em conta os níveis de referência (Bom e Aceitável) estabelecidos. A determinação destes pesos foi feita na sessão de trabalho mencionada no subcapítulo anterior através de um processo iterativo onde várias questões qualitativas foram colocadas ao painel de decisores (comparando perfis de desempenho dois a dois, por exemplo: “quão mais transparente é um município com “Bom” desempenho na dimensão G e “Aceitável” nas restantes em relação a um município com “Bom” desempenho na dimensão E e “Aceitável” nas restantes?).

GUIÃO E FASE DE PREENCHIMENTO

A fase de preenchimento das matrizes teve início após a validação da lista final de indicadores. A equipa de investigação incluía um Investigador Principal e um assistente (contratados a tempo inteiro ao abrigo dos estágios profissionais do *IEFP*) e vários voluntários que tinham colaborado anteriormente em projetos da *TIAC*. A Coordenação Científica do projeto (Coordenador e Investigador Principal) garantiu uma assistência e supervisão contínua ao longo da recolha dos dados, prestando esclarecimentos sempre que solicitada, garantindo uma recolha uniforme da informação dentro dos prazos estabelecidos.

Os dados para o *ITM* são coligidos através da consulta online dos sítios web dos municípios e subsequente preenchimento de uma matriz de análise.

Os indicadores são, na prática, variáveis binárias, isto é, assumem o valor de 1 (um) se a informação correspondente for disponibilizada online ou de 0 (zero) se não for esse o caso. O período da recolha durou 4 meses, de junho a setembro de 2015. Para que não houvesse discrepâncias na interpretação dos vários indicadores, procedeu-se à elaboração de um Guião de Preenchimento e à formação dos voluntários no que concerne aos objetivos, motivação e metodologia do *ITM*. Foram também realizados pré-testes e validações aleatórias das grelhas de análise de modo a assegurar a qualidade e rigor da informação recolhida.

Sempre que surgiram dúvidas quando à classificação de um determinado indicador, os investigadores foram aconselhados a registarem-nas nas observações da matriz de análise (colocando o link do indicador, quando disponível) e a contactarem, posteriormente, o Investigador Principal. Os esclarecimentos prestados pela Coordenação foram posteriormente comunicados a toda a equipa de investigação para que se garantisse uma aplicação uniforme dos indicadores.

Em relação a alguns indicadores de natureza documental, como por exemplo o relatório de observância dos direitos da oposição ou o plano de riscos e prevenção da corrupção, foi solicitado à equipa de investigação que descarregassem e catalogassem os documentos em questão de modo a criar bases de dados para futuras investigações.

CONTRADITÓRIO

Posteriormente à fase de preenchimento foram enviadas as matrizes com a recolha de dados para os Municípios para revisões e comentários à recolha efetuada, sendo que qualquer alteração proposta deveria ser acompanhada de uma hiperligação que a justificasse.

As matrizes foram enviadas no dia 01/08/2015 com o prazo até ao dia 18/09/2015, sendo que o Município de Murça respondeu a este documento em 02/08/2015, sendo a primeira autarquia do país a responder ao estudo, segundo a TIAC.

Foram utilizados os e-mails gerais das Câmaras Municipais, que são o único contacto uniforme em todos os municípios, bem como o e-mail da Presidência.

O PLANO MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MURÇA

Na era da globalização, uma administração autárquica moderna, apostada em melhorar a sua governação e em servir o interesse público deve, sem preconceitos e de modo inteligente, investir na qualidade da transparência municipal.

A transparência não deve ser entendida como algo reservado ou secreto, mas como um mecanismo democrático fundamental para a credibilidade política e pública das instituições e dos seus representantes.

É neste contexto que, na Câmara Municipal do Murça e pela primeira vez na história deste município português, está a ser desenvolvido o *Plano Municipal de Transparência*, que visa aumentar o grau de transparência da autarquia, com o reforço da disponibilização de conjunto de itens de informação relativa à organização, composição social e funcionamento do Município; planos e planeamento; impostos, taxas, tarifas, preços e regulamentos; contratação pública e transparência, designadamente, na área do urbanismo.

Refira-se que o cumprimento desta recomendação constitui um processo continuado e evolutivo, sendo que já está disponibilizado um item direto do *ITM* (Transparência Municipal), incluído no site do município, que está atualizado com a respetiva informação.

Foi realizada a apreciação e aprovação do *Presente Plano Municipal de Transparência do Município de Murça*, em reunião do executivo municipal do dia 4 de maio de 2015, podendo ser consultada para esse efeito a ata n.º 9 incluída no respetivo website.

O mesmo documento foi apresentado aos deputados municipais na sessão de junho de acordo com a ata n.º 3 de 2015 deste órgão, também disponibilizada no website.

Por último refira-se que a implementação deste plano decorre a bom ritmo e a cumprir os prazos estabelecidos, sendo de realçar que a inclusão de alguns documentos como o caso do *Plano Municipal de Cultura*, ainda não ocorreu, dado que até à data da realização deste relatório o mesmo não existia.



Nota: A versão integral deste documento pode ser consultada em Planos Municipais www.cm-murca.pt