

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE ARQUITETURA E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA - PPGTU**

LUIZA AGUILAR LOPES

**TRANSPARÊNCIA FISCAL NO PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DE
INCENTIVOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA E AS RELAÇÕES COM
SUBPROJETOS DE CIDADE DIGITAL ESTRATÉGICA**

ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR, BAHIA

CURITIBA

2019

LUIZA AGUILAR LOPES

**TRANSPARÊNCIA FISCAL NO PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DE
INCENTIVOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA E AS RELAÇÕES COM
SUBPROJETOS DE CIDADE DIGITAL ESTRATÉGICA**

ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR, BAHIA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão Urbana da Escola de Arquitetura e Design da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Campus Curitiba, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Gestão Urbana.

Orientador: Professor Dr. Denis Alcides Rezende

CURITIBA

2019

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB/9 1636

L864t
2019
Lopes, Luisa Aguilar
Transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e as relações com subprojetos de cidade digital estratégica : estudo de caso no município de Salvador, Bahia / Luisa Aguilar Lopes ; orientador, Denis Alcides Rezende. – 2019
183 p. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019
Bibliografia: p. 161-182

1. Planejamento urbano. 2. Transparência fiscal internacional. 3. Transparência na administração pública. 4. Desenvolvimento urbano sustentável. 5. Incentivos fiscais. 6. Planejamento estratégico I. Rezende, Denis Alcides. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

TERMO DE APROVAÇÃO

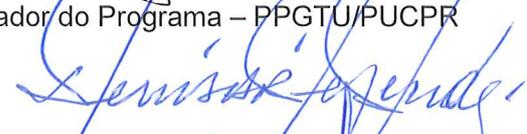
**“TRANSPARÊNCIA FISCAL NO PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DE
INCENTIVOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA E AS RELAÇÕES COM SUBPROJETOS
DE CIDADE DIGITAL ESTRATÉGICA: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
SALVADOR, BAHIA”**

Por

LUISA AGUILAR LOPES

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.


Prof. Dr. Rodrigo Firmino
Coordenador do Programa – PPGTU/PUCPR


Prof. Dr. Denis Alcides Rezende
Membro Interno – Orientador – PPGTU/PUCPR


Prof. Dr. Luis André Wernecke Fumagalli
Membro Externo – FAE


Profª. Dra. Viviane Coelho de Sellos-Knoerr
Membro Externo – UNICURITIBA

Curitiba, 29 de outubro de 2019.

RESUMO

A utilização de incentivos de natureza tributária como instrumentos de implementação de políticas públicas exige o respeito aos fundamentos da gestão fiscal responsável, com o devido planejamento e monitoramento dos programas que os preveem, e sujeição do ente municipal ao princípio da transparência; critério que também impõe o emprego competente dos recursos da tecnologia da informação na gestão orçamentária. Apesar da evidenciação de mecanismos tecnológicos, a transparência das ações dos governos e a gestão competente das informações via cidade digital ainda representam desafios da Administração Pública. O objetivo é analisar a transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e as relações com os subprojetos de cidade digital estratégica. Em relação à metodologia da pesquisa, trata-se de um estudo de caso no município de Salvador/BA, com aplicação da técnica da observação sistemática mista. Os resultados mostram a indisponibilidade de 12,83% das informações analisadas e a não observância dos critérios de qualidade em 76,48% das informações disponíveis; sendo o franqueamento das informações mediante procedimentos objetivos e ágeis caracterizado como o critério com maior índice de inobservância, seguido dos critérios de primariedade, clareza, atualidade e integridade. Em análise global aos resultados relativos à transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária Salvador enquadra-se como um município essencialmente não transparente, e, nas hipóteses em que disponibiliza as informações, Salvador configura-se como um município de iniciativa preponderantemente passiva. Com relação à análise de subprojetos de cidade digital estratégica, o município apresenta em sua estrutura normativa e institucional o subprojeto de informações municipais e o subprojeto de recursos de tecnologia da informação com características similares às propostas pelo projeto de cidade digital estratégica, especialmente quanto aos produtos e elementos de cada subprojeto, bem como o alinhamento às estratégias municipais (atreladas, inclusive, ao enfoque na transparência fiscal da gestão pública). Apesar disso, ao comparar os resultados, a indisponibilidade de informações e disponibilização de informações que não cumprem com os critérios de qualidade são indicativos de que o município ainda pode melhorar o planejamento de informações e de recursos de tecnologia da informação, para viabilizar o alcance dos efeitos delineados por um projeto de cidade digital estratégica. A conclusão salienta a utilidade de discussões e aprofundamento de análises singularizadas e direcionadas à compreensão de como as propostas do projeto de cidade digital estratégica podem ser aplicadas à transparência na gestão de programas de políticas públicas, de forma a contribuir para a plena aderência às disposições das normas em vigor no que se refere à qualidade das informações e ao planejamento e monitoramento claro e individualizado dos programas que envolvem incentivos de natureza tributária. Reafirma-se a relevância na estruturação e execução dos subprojetos de informações e de recursos de tecnologia da informação adequados e alinhados aos programas de incentivo de natureza tributária, de forma a favorecer a consecução da transparência fiscal na gestão de políticas públicas, e, conseqüentemente, a democracia no processo de desenvolvimento urbano.

Palavras-chave: Transparência fiscal no planejamento e monitoramento. Instrumentos de política pública. Incentivos de natureza tributária. Cidade digital estratégica.

ABSTRACT

The use of tax incentives in the public policies implementation requires the observance to the responsible fiscal management fundamentals, with due planning and monitoring, consubstantiated in observance of the principle of transparency by the municipal entity; concept that also require the competent use of information technology resources in budget management. Despite the strengthening and creation of tools, the transparency on government actions and the competent management of information via digital city still represent one of the greatest challenges of Public Administration. The objective is to analyze fiscal transparency in the planning and monitoring of tax incentives and the relations with strategic digital city subprojects. The applied research method refers to a case study in the city of Salvador/BA, with the application of a systematic observation technique. The results show the unavailability of 12.83% of the analyzed information, and a non-compliance with the quality criteria in 76.48% of the information available. The franchising of information through objective and agile procedures is characterized as the criteria with the highest non-compliance rate, followed by the criteria of completeness, clarity, timeliness and integrity. In a global analysis of the results related to fiscal transparency in the planning and monitoring of tax incentives, Salvador is classified as an essentially non-transparent municipality, and, in the instances in which it provides the information, Salvador is configured as a municipality of mainly passive initiative. Regarding the analysis of strategic digital city subprojects, the municipality presents in its normative and institutional structure the municipal information and information technology resources subprojects with characteristics similar to those proposed by the strategic digital city project, especially regarding the products and elements of each subproject, as well as the alignment with municipal strategies (including the focus on fiscal transparency of public management). Nevertheless, when comparing the results, the unavailability of information and availability of information that do not meet the quality criteria are indicative that the municipality can still improve the planning of information and information technology resources, to enable the reach of effects outlined by a strategic digital city project. The conclusion underlines the usefulness of discussions and deepening of singular analysis aimed at understanding how the proposals of the strategic digital city project can be applied to transparency in the management of public policy programs, in order to contribute to full adherence to the provisions of the rules in force regarding the quality of information and the clear and individualized planning and monitoring of programs involving tax incentives. The relevance of the structuring and implementation of information and information technology subprojects appropriate and aligned with tax incentive programs is reaffirmed, in order to promote the achievement of fiscal transparency in the management of public policies, and consequently, the democracy in urban development process.

Keywords: Fiscal transparency in planning and monitoring. Public policy instruments. Tax incentives. Strategic digital city.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Modelo sistêmico da função financeira pública | 29 |
| Figura 2 - Regra matriz IPTU | 78 |
| Figura 3 - Regra matriz ITBI | 79 |
| Figura 4 - Regra matriz ISS..... | 80 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Setenta critérios típicos de qualidade da informação enumerados por Eppler..... | 25 |
| Quadro 2 - Quadro-síntese das dimensões/critérios de análise de qualidade da informação e respectivos conceitos | 27 |
| Quadro 3 - Protocolo de análise da transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária (planejamento e monitoramento)..... | 61 |
| Quadro 4 - Informações referentes ao planejamento orçamentário de incentivos de natureza tributária | 64 |
| Quadro 5 - Informações referentes ao monitoramento orçamentário do Programa IPTU Verde..... | 65 |
| Quadro 6 - Informações referentes ao monitoramento orçamentário do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação - PIDI | 66 |
| Quadro 7 - Questões para análise de observância dos critérios legais de qualidade da informação..... | 67 |
| Quadro 8 - Protocolo de análise dos subprojetos de cidade digital estratégica (subprojeto de informações municipais e subprojeto de recursos de tecnologia da informação) | 68 |
| Quadro 9 - Relação municípios e normas municipais | 74 |
| Quadro 10 - Diretrizes mínimas de planejamento orçamentário para a instituição de incentivos de natureza tributária..... | 82 |
| Quadro 11 - Relação entre os critérios de qualidade determinados pela legislação brasileira e critérios de qualidade trazidos pela literatura..... | 84 |
| Quadro 12 - Síntese transparência fiscal no planejamento do Programa IPTU Verde | 87 |
| Quadro 13 - Síntese transparência fiscal no planejamento do PIDI | 92 |
| Quadro 14 - Síntese transparência fiscal no monitoramento do Programa IPTU Verde..... | 97 |
| Quadro 15 - Síntese transparência fiscal no monitoramento do PIDI..... | 103 |
| Quadro 16 - Programas de incentivos fiscais, isenções e imunidades tributárias em vigor por exercício | 110 |
| Quadro 17 - Síntese transparência fiscal no monitoramento geral de programas de incentivos fiscais, isenções e imunidades tributárias em vigor no município | 113 |

| | |
|--|-----|
| Quadro 18 - Síntese comparativa da transparência fiscal no planejamento orçamentário do Programa IPTU Verde e PIDI | 116 |
| Quadro 19 - Síntese da análise do subprojeto de informações municipais no município de Salvador/BA | 128 |
| Quadro 20 - Síntese da análise do subprojeto de recursos de tecnologia da informação no município de Salvador/BA | 142 |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 1.1 | LINHA E PROJETO DE PESQUISA..... | 13 |
| 1.1.1 | Políticas Públicas | 13 |
| 1.1.2 | Cidade digital estratégica: modelos e experiências em municípios | 13 |
| 1.2 | PROBLEMAS DE PESQUISA | 14 |
| 1.2.1 | Questão-problema | 16 |
| 1.3 | OBJETIVOS | 16 |
| 1.3.1 | Objetivo Geral | 16 |
| 1.3.2 | Objetivos Específicos | 17 |
| 1.4 | JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA..... | 17 |
| 2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 20 |
| 2.1 | TRANSPARÊNCIA FISCAL NO PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DE INCENTIVOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA | 20 |
| 2.1.1 | Transparência fiscal | 21 |
| 2.1.1.1 | Qualidade da informação como elemento da transparência..... | 23 |
| 2.1.2 | Planejamento e monitoramento: fases da gestão fiscal responsável ... | 28 |
| 2.1.2.1 | Planejamento de políticas públicas..... | 30 |
| 2.1.2.2 | Monitoramento de políticas públicas..... | 31 |
| 2.1.3 | Incentivos de natureza tributária..... | 32 |
| 2.2 | SUBPROJETOS DE CIDADE DIGITAL ESTRATÉGICA | 36 |
| 2.2.1 | Subprojeto de informações municipais..... | 39 |
| 2.2.2 | Subprojeto de recursos de tecnologia da informação | 43 |
| 3 | METODOLOGIA DA PESQUISA | 45 |
| 3.1 | MÉTODO DA PESQUISA..... | 45 |
| 3.2 | TÉCNICAS DA PESQUISA | 46 |
| 3.3 | FASES DA PESQUISA..... | 48 |
| 3.3.1 | Fase de preparação da pesquisa | 48 |
| 3.3.2 | Fase de execução da pesquisa | 49 |
| 3.3.3 | Fase de documentação da pesquisa | 50 |
| 3.4 | UNIVERSO DA PESQUISA E AMOSTRA DE PESQUISA | 50 |
| 3.4.1 | Salvador, Bahia..... | 51 |
| 3.5 | UNIDADES DE ESTUDO | 52 |

| | | |
|--------------|--|-----------|
| 3.5.1 | Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde | 53 |
| 3.5.2 | Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação...56 | |
| 3.6 | PROTOCOLO E CRITÉRIOS DE ANÁLISE DA PESQUISA..... | 59 |
| 3.6.1 | Protocolo de análise da transparência no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária | 60 |
| 3.6.1.1 | Informações a serem analisadas referentes à transparência fiscal na fase de planejamento de incentivos de natureza tributária | 64 |
| 3.6.1.2 | Informações a serem analisadas referentes à transparência fiscal na fase de monitoramento de incentivos de natureza tributária | 65 |
| 3.6.1.3 | Critérios de qualidade das informações referentes à transparência fiscal nas fases de planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária | 66 |
| 3.6.2 | Protocolo de análise dos subprojetos de cidade digital estratégica | 68 |
| 4 | ANÁLISE DOS RESULTADOS..... | 70 |
| 4.1 | PROCESSO DE DEFINIÇÃO DOS ELEMENTOS DO ESTUDO DE CASO | 71 |
| 4.1.1 | Processo de seleção do município de Salvador/BA como amostra da pesquisa e dos Programas de Certificação Sustentável IPTU Verde e de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação como unidades de estudo | 71 |
| 4.1.2 | Processo de seleção das informações a serem analisadas em relação ao planejamento e monitoramento dos incentivos de natureza tributária..... | 75 |
| 4.1.2.1 | Informações relativas ao planejamento de incentivos de natureza tributária | 75 |
| 4.1.2.2 | Informações relativas ao monitoramento de incentivo de natureza tributária | 82 |
| 4.1.3 | Processo de seleção dos critérios de qualidade a serem avaliados nas informações referentes ao planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária | 84 |
| 4.2 | ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA FISCAL NO PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DE INCENTIVOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA | 85 |
| 4.2.1 | Análise da transparência fiscal no planejamento de incentivos de natureza tributária no município de Salvador/BA | 86 |
| 4.2.1.1 | Análise da transparência fiscal no planejamento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde | 86 |

| | | |
|--------------|---|------------|
| 4.2.1.2 | Análise da transparência fiscal no planejamento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI..... | 91 |
| 4.2.2 | Análise da transparência fiscal no monitoramento de incentivos de natureza tributária no município de Salvador/BA | 96 |
| 4.2.2.1 | Análise da transparência fiscal no monitoramento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde | 96 |
| 4.2.2.2 | Análise da transparência fiscal no monitoramento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI..... | 103 |
| 4.2.2.3 | Análise das informações complementares disponibilizadas sobre programas municipais em vigor nos relatórios de atividades de Salvador | 109 |
| 4.2.3 | Análises comparativas da transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária | 114 |
| 4.3 | ANÁLISE DOS SUBPROJETOS DE CIDADE DIGITAL ESTRATÉGICA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA | 118 |
| 4.3.1 | Análise do subprojeto de informações municipais | 119 |
| 4.3.2 | Análise do subprojeto de recursos de tecnologia da informação | 130 |
| 4.3.3 | Análises comparativas dos subprojetos de cidade digital estratégica..... | 145 |
| 4.4 | ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE A TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO DE INCENTIVOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA E OS SUBPROJETOS DE CIDADE DIGITAL ESTRATÉGICA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA | 148 |
| 5 | CONCLUSÃO..... | 153 |
| 5.1 | RESGATE DOS OBJETIVOS DA PESQUISA | 153 |
| 5.2 | RESULTADOS AUFERIDOS | 154 |
| 5.3 | CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA..... | 157 |
| 5.4 | LIMITAÇÕES DA PESQUISA..... | 158 |
| 5.5 | TRABALHOS FUTUROS..... | 158 |
| 5.6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 159 |
| | REFERÊNCIAS..... | 161 |
| | APÊNDICE A – PRODUÇÕES BIBLIOGRÁFICAS ORIGINADAS DA PESQUISA | 183 |

1 INTRODUÇÃO

A partir do momento em que se delega ao Estado a competência para identificar e corresponder às demandas e funções inerentes ao interesse coletivo, e conseqüentemente, a incumbência de gestão dos recursos públicos para tanto, coloca-se em evidência a necessidade de nitidez em relação às decisões tomadas e estratégias selecionadas para atingir os objetivos, bem como em relação ao controle dos resultados auferidos no exercício de referida competência.

Mencionada prestação de contas e atuação aberta e ética do Estado, com a disponibilização ampla de informações a todos os interessados é o resumo do que se traduz por transparência, atentando-se ainda ao pressuposto de que referidas informações observem critérios de qualidade para que efetivamente alcancem o fim para o qual foram concebidas: atender às necessidades daqueles que por elas são impactados, considerando-se inclusive a inserção dos institutos em um contexto em que se interligam o espaço físico e virtual, característico da era de ampliação da utilidade dos recursos da tecnologia da informação no setor público e, por conseguinte, na gestão urbana.

A partir dessa contextualização, a pesquisa objetiva analisar a transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e as relações com subprojetos de cidade digital estratégica. Para isso, foi empregado um estudo de caso no município de Salvador, Bahia, que possui em vigor no seu território dois programas de incentivos de natureza tributária com enfoque na promoção da sustentabilidade urbana.

Neste primeiro capítulo é introduzida a linha e projeto de pesquisa nos quais o trabalho se insere, e em seguida são delimitados o problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos, bem como as justificativas da pesquisa. No segundo capítulo, o enfoque está na fundamentação teórica, a fim de delimitar os conceitos elementares, dividindo-se o trabalho em dois temas fundamentais: (i) transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária; (ii) subprojetos de cidade digital estratégica.

No capítulo três define-se a metodologia de pesquisa adotada (com esclarecimentos acerca do método da pesquisa, técnicas da pesquisa, fases da pesquisa, abrangência e amostra da pesquisa, unidade de estudo e protocolo de pesquisa). No quarto capítulo descreve-se, inicialmente, o processo de seleção dos

elementos do estudo de caso, para em seguida adentrar-se na análise dos resultados obtidos e análise das relações entre os dois temas fundamentais de pesquisa, para então, no quinto capítulo, apresentar a conclusão do trabalho.

1.1 LINHA E PROJETO DE PESQUISA

A pesquisa desenvolvida integra o projeto de pesquisa em cidade digital estratégica, que se desenvolve no âmbito da linha de pesquisa em Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

1.1.1 Políticas Públicas

A dissertação se insere na linha de pesquisa Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Referida linha de pesquisa:

ênfatisa pesquisas sobre planejamento, gestão e governança, enfocando os arranjos institucionais e as práticas de articulação e participação de atores sociopolíticos na elaboração, implementação e monitoramento em diferentes áreas de políticas públicas. Os objetivos são analisar a transformação das práticas de atuação da administração pública e da sociedade civil, enfatizando o uso de instrumentos de planejamento, de sistemas e tecnologias da informação e comunicação e de gestão em diferentes escalas: comunitária, municipal, intermunicipal, metropolitana, estadual e em redes nacionais e internacionais (PPGTU, 2019).

No âmbito da referida linha de pesquisa desenvolvem-se projetos de pesquisa variados, sendo um deles o projeto Cidade digital estratégica.

1.1.2 Cidade digital estratégica: modelos e experiências em municípios

A pesquisa está enquadrada no âmbito do projeto de pesquisa *Cidade digital estratégica (strategic digital city): análises em cidades nacionais e internacionais*, que parte da premissa de que “as cidades preocupadas com sua gestão e com a qualidade de vida de seus cidadãos requerem estratégias municipais, informações para decisões e serviços públicos disponibilizados por meio dos recursos da tecnologia da informação” (CNPq, 2019), e, nesse sentido, o projeto tem como objetivo geral:

analisar projetos de cidade digital estratégica em municípios e prefeituras, como facilitadores que possibilitam organizar dados, sistematizar informações, disseminar conhecimentos, oferecer serviços públicos e integrar os instrumentos de planejamento urbano e municipal com os recursos da tecnologia da informação. E também realizar estudos, relações e comparações entre cidades brasileiras e de outros países (CNPq, 2019).

No projeto de pesquisa em cidade digital estratégica, entre outras abordagens, desenvolvem-se pesquisas que analisam os conceitos do projeto e seus subprojetos, bem como suas conexões com temáticas variadas referentes à gestão urbana.

1.2 PROBLEMAS DE PESQUISA

O atual momento de transição tecnológica tem como uma de suas ramificações novas demandas sobre o Estado, o que, por sua vez, evidencia a necessidade de amplas mudanças comportamentais, culturais e organizacionais, que, comumente, representam situações de adversidade para a administração pública, já que envolvem sucessões de modelos gerenciais com diferentes expectativas e atores envolvidos (SALDÍAS; CARNEIRO, 2016). Referido contexto inclui a necessidade de resposta às demandas concernentes à transparência no emprego de recursos públicos em determinadas políticas públicas e à clareza em relação à efetividade das decisões tomadas pelo Estado, inclusive em relação à adoção de programas que resultam renúncias de receita, como é o caso dos incentivos de natureza tributária (ALMEIDA, 2000; MATIAS-PEREIRA, 2016; MONTERO, 2014; OECD, 2010; RAMOS FILHO, 2017).

O desrespeito aos fundamentos da transparência, e, portanto, à gestão fiscal responsável, caracteriza o distanciamento dos princípios democráticos e uma postura ímproba do ente federativo municipal que pode vir, inclusive, a gerar ou ocultar desequilíbrios no orçamento e alocação de recursos públicos de forma ineficiente (ALMEIDA, 2000; CRUZ; AFONSO, 2018). A ausência de disponibilidade de informações relativas ao processo de planejamento e monitoramento da implementação de incentivos de natureza tributária obsta a própria avaliação, reconstrução ou continuidade das políticas públicas que utilizam-nos em seu instrumental, ao impedir a formação de conhecimento acerca da finalidade dos provisionamentos financeiros à determinadas políticas públicas e controle acerca das receitas renunciadas, bem como acerca da duração definida à respectivas políticas, dos beneficiários a que se destinam e que realmente foram favorecidos, e da

quantificação dos resultados efetivamente obtidos em comparação aos resultados estimados (ALMEIDA, 2000; REHM; PARRY, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2016; MONTERO, 2014; OECD, 2010; RAMOS FILHO, 2017).

Deve-se atentar ao fato de que o uso da tecnologia da informação para distribuir informações públicas torna a questão da transparência revestida de maior complexidade, pois além de levantar questões técnicas e de privacidade que podem levar à distribuição inadvertida de informações, reforça a necessidade de observância dos padrões de qualidade das informações divulgadas (HARISSON; SAYOGO, 2014; SVÄRD, 2017). As informações públicas devem se adequar ao atendimento de necessidades dos respectivos usuários, ser evidenciadas em conformidade com as normas, e auxiliar os processos decisórios na esfera comum, sob pena de sua existência ser insignificante (AUGUSTINHO; LIMA, 2012; REZENDE, 2012). A disponibilização de informações não íntegras ou que não transmitam a necessária confiança aos leitores é equivalente à não obtenção da informação, e, no mesmo sentido, a distribuição de informações por meio de um ambiente de difícil acesso, corresponde ao mesmo que a ausência de distribuição (DE SORDI, 2015).

A gestão competente das informações via cidade digital (que se utiliza dos recursos da tecnologia da informação, como, por exemplo, os sítios oficiais ou portais eletrônicos) representa um dos maiores desafios atuais da Administração Pública, de forma a dificultar que os municípios assegurem concretamente aos indivíduos em geral, gestores locais, servidores e funcionários públicos, o exercício democrático do direito de participação nas matérias de interesse coletivo (AKABANE, 2012; REZENDE, 2012; SAUR, 1996). A mera adoção de tecnologias não implica o desempenho competente da organização administrativa, o que reforça a afirmação de que o valor agregado só surge se a Administração puder alinhar-se ao novo ambiente tecnológico de maneira eficiente e inteligente, melhorando concretamente a qualidade de vida dos cidadãos (SALDÍAS; CARNEIRO, 2016; REZENDE, 2012).

Apesar do reforço e criação de ferramentas (inclusive tecnológicas) para responder às manifestações democráticas, às demandas da sociedade relativas à ética na condução dos negócios públicos, e ao acesso do cidadão à informação governamental, na prática, constata-se que a transparência das ações dos governos dos países da América Latina se encontra afastada do ideal (MATIAS-PEREIRA, 2016). A insuficiente ou inexistente formalização, planejamento e execução de estratégias municipais concernentes aos recursos de tecnologia da informação

alinhados às próprias informações relativas à gestão orçamentária e de políticas públicas prejudica a efetivação da transparência fiscal no âmbito da Administração Pública (AKABANE, 2012; REZENDE, 2012; SAUR, 1996).

1.2.1 Questão-problema

A partir do raciocínio apresentado destaca-se a seguinte questão-problema, a ser respondida no decorrer do desenvolvimento do trabalho: a transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária possui relações com subprojetos de cidade digital estratégica?

1.3 OBJETIVOS

Com a finalidade de tornar claros os propósitos da pesquisa e constituir o marco inicial na operacionalização das variáveis, e conseqüentemente, do protocolo de pesquisa (GIL, 2009), especifica-se a seguir os objetivos de pesquisa.

1.3.1 Objetivo Geral

A pesquisa tem como objetivo geral analisar a transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e as relações com subprojetos de cidade digital estratégica.

A análise da transparência fiscal enfatiza dois principais aspectos: (i) a disponibilidade ou indisponibilidade nos portais eletrônicos dos órgãos públicos municipais das informações pré-selecionadas (conforme protocolos de pesquisa explícitos no subcapítulo 3.6); e (ii) a averiguação da observância dos critérios de qualidade das informações disponibilizadas (especificados no subcapítulo 3.6.1.3).

Foi enfatizado um estudo de caso no município de Salvador, Bahia; com análises referentes à transparência fiscal nas fases de gestão (i) de planejamento e (ii) de monitoramento de incentivos de natureza tributária e as respectivas relações com os subprojetos, do projeto de cidade digital estratégica, (i) de informações municipais e (ii) de recursos de tecnologia da informação.

1.3.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos do trabalho são:

- a) Identificar, a partir da fundamentação teórica e legislação vigente, os critérios de análise da transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e dos subprojetos de cidade digital estratégica;
- b) Verificar a disponibilidade e indisponibilidade de informações referentes ao planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária em vigor no município de Salvador, Bahia;
- c) Examinar a observância dos critérios de qualidade pelos órgãos municipais nas informações disponibilizadas, notadamente: (i) a autenticidade; (ii) a integridade; (iii) a primariedade; (iv) o franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis; (v) a clareza e facilidade de compreensão; e (vi) a atualidade;
- d) Conhecer a previsão institucional e normativa dos subprojetos de informação e de recursos de tecnologia da informação no município de Salvador, Bahia;
- e) Estabelecer relações entre a transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária e os subprojetos de cidade digital estratégica.

1.4 JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA

Ao atribuírem consequências positivas e agregarem ferramentas que favorecem à adoção de determinadas condutas pelos administrados, os incentivos de natureza tributária apresentam-se como instrumentos de política pública com o potencial de implementar estratégias e concretizar objetivos determinados pelo Poder Público, inclusive no que se refere ao contexto do planejamento e desenvolvimento urbano e regional (BAHIA, GUEDES, 2012; BECQUÉ *et al.*, 2016; BLANCHET; OLIVEIRA, 2013; DINIZ; FORTES, 2007; MONTERO, 2014; SOUZA, 2013; TRENNEPOHL, 2011).

Apesar de uma política pública não se limitar às normas ou regras formais, a sua legitimidade deriva, dentre outros aspectos, da capacidade de manutenção e respeito ao aparato institucional formal vigente, de maneira a derivar de obrigações

juridicamente vinculantes e, portanto, em conformidade com a Constituição e marco regulatório existente (BUCCI, 1997; SOUZA, 2006). A responsabilidade na gestão fiscal impõe a ação planejada e transparente, conjugada à adoção de mecanismos de controle, para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, mediante, inclusive a observância dos limites e condições referentes à renúncia de receita, vinculada, também ao emprego competente dos recursos de tecnologia da informação para garantir o livre e fácil acesso à informações de qualidade por todos aqueles que se interessam em conhecer e acompanhar a atuação do Poder Público (CARABOTTA; PALUZIE; RAMOS, 2017; CRUZ; AFONSO, 2018).

A transparência fiscal traz benefícios à todos os envolvidos na atividade de gestão pública, fornecendo as informações necessárias para responsabilização do Poder Público pelas decisões tomadas, possibilitando a vigilância por parte dos sujeitos-chave ou partes interessadas nas práticas de governança, viabilizando o controle e a fiscalização dos atos praticados, favorecendo o efeito inibitório de práticas de irregularidades e a repressão das ilicitudes e desvios, intensificando a adoção de políticas econômicas corretas e a consolidação da estabilidade financeira, e ainda contribuindo para o acesso do governo aos mercados internacionais (HAMEED, 2005; MARINELA, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2013; REHM; PARRY, 2007).

A informação é recurso operacional e estratégico para o Poder Público na projeção e gerência de atividades municipais, e representa elemento fundamental na condução da atuação consciente da coletividade e efetivação de direitos, formulação e execução de políticas públicas (REZENDE, 2012; MILARÉ, 2013). O próprio acesso à informação é um dos direitos e garantias fundamentais, e constitui-se em postulado básico do regime democrático, crucial para o processo de participação da sociedade nas deliberações e debates públicos (MILARÉ, 2013; CARVALHO FILHO, 2017).

Os recursos da tecnologia da informação e sua utilização para a disponibilização de informações de qualidade e de maneira estruturada e integrada ao planejamento estratégico do município, é um dos pressupostos para que uma cidade seja considerada digital e estratégica, de forma à melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e contribuir para a gestão da cidade, permitindo, dentre outros aspectos, que os cidadãos participem do planejamento de informações municipais, além de conduzir à aptidão para a melhor e mais eficiente tomada de decisões, seleção de ações, estabelecimento de processos ou procedimentos no desenvolvimento urbano (REZENDE, 2012; FLORES; REZENDE, 2018).

O fenômeno da interconexão espaço-temporal entre cidadãos, gestores, informações e serviços por meio da tecnologia tem recebido diversas denominações na literatura e na ciência, mas o conceito de cidade digital estratégica transcende as teorias tradicionais ao enfatizar a necessidade de alinhamento planejado entre esses elementos e estratégias urbanas ou municipais (FLORES; REZENDE, 2018; REZENDE; PROCOPIUCK; FIGUEIREDO, 2015).

A formalização estruturada das informações e dos recursos da tecnologia da informação podem vir a constituir instrumental complementar de gestão competente e transparente dos municípios, prefeituras e organizações públicas, ao concorrer para a tomada de decisões operacionais, táticas e estratégicas no setor público, a partir do adequado fornecimento de informações e consequente aquisição de conhecimento pelos indivíduos e coletividades envolvidas nas ações governamentais e públicas no sentido amplo, inclusive no que se refere à temática orçamentária e efetiva implementação de políticas públicas que envolvem renúncias de receita, como é o caso dos incentivos de natureza tributária (AKABANE, 2012; CARABOTTA; PALUZIE; RAMOS, 2017; CRUZ; AFONSO, 2018; MATIAS-PEREIRA, 2016; REZENDE, 2012; SAUR, 1996).

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo são trazidas as abordagens teóricas de diversos autores que trabalham com os dois temas fundamentais da pesquisa: (i) a transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária; e (ii) os subprojetos de cidade digital estratégica.

No primeiro tema foram enfatizados os subtemas: (i) transparência fiscal, com a qualidade da informação e respectivas dimensões como elementos realçados no conceito de transparência; (ii) planejamento e monitoramento (apresentados como fases da gestão fiscal responsável); e (iii) incentivos de natureza tributária. No segundo subtema foram frisados como subtemas: (i) o subprojeto de informações municipais; e (ii) o subprojeto de recursos de tecnologia da informação.

2.1 TRANSPARÊNCIA FISCAL NO PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DE INCENTIVOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA

Os incentivos fiscais vêm sendo apontados como instrumentos de política pública possíveis de serem adotados pelos governos locais na implementação de estratégias de sustentabilidade urbana, diante dos efeitos que o desenvolvimento das cidades apresenta frente ao ambiente ecologicamente equilibrado (BECQUÉ *et al.*, 2016; GOMES; ZAMBAM, 2018; NASCIMENTO, 2016; SCAFF, 2016; SILVA, 2003; SOUZA, 2013; TRENNEPOHL, 2011; TUPIASSU, 2016). Porém, com a sua definição como espécie de renúncia de receita pública, o emprego de incentivos de natureza tributária deve observar os critérios de gestão fiscal responsável, conceito no qual está inserida a transparência fiscal, princípio que atualmente se encontra integrado à ampla divulgação de informações de qualidade pelo Poder Público em sítios oficiais da rede mundial de computadores (CRUZ; AFONSO, 2018; MARGETTS, 2011; PATTANAYAK, 2018; PÉREZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2008).

A transparência preceituada no âmbito da responsabilidade na gestão fiscal deve perpassar por todas as fases de instituição e implementação de políticas públicas, inclusive pela ação planejada (com a predefinição de ações, projetos e atividades, conciliados aos recursos necessários e disponíveis) e pela mensuração da efetividade dos instrumentos (com o monitoramento adequado dos resultados socioeconômicos e ambientais alcançados de fato pelos programas instituídos e sua

comparação com os objetivos dos planos de governo, do montante de receita renunciada, e dos beneficiários dos incentivos de natureza tributária) (ALMEIDA, 2000; DIAS; MATOS, 2012; SECCHI, 2013). A transparência deve, portanto, voltar-se não somente a fatos presentes, mas também aos relativos a períodos anteriores e aos indicativos das atividades futuras, de forma a viabilizar análises “de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos gestores” públicos (CRUZ; FERREIRA, 2008, p. 4).

É a partir desses aspectos introdutórios que a seguir serão aprofundados os conceitos de (i) transparência fiscal, (ii) planejamento e monitoramento de políticas públicas, e (iii) incentivos de natureza tributária.

2.1.1 Transparência fiscal

A transparência fiscal implica a ampla promoção do acesso a informações de qualidade ao público em geral e da efetiva viabilização da participação da sociedade nos diversos fatores relacionados ao orçamento público e ao processo de formulação de políticas fiscais do governo (ARAPIS; REITANO, 2018; AUGUSTINHO; LIMA, 2012; CRUZ; AFONSO, 2018; PATTANAYAK, 2018). Em outras palavras, ela envolve a prestação de “informações que representem fidedignamente a realidade econômico-financeira e patrimonial do conjunto dos órgãos e entidades públicas”, dependendo diretamente do “grau e da forma como se dá o acesso dos usuários da informação” (CRUZ; FERREIRA, 2008, p. 2). Ela mantém referidos usuários a par da posição financeira do governo (no passado, presente e futuro), com a demonstração do desempenho e cumprimento de suas funções e da programação orçamentária (por intermédio de relatórios fiscais, previsões orçamentárias, análises e gestão de riscos, receitas e despesas) (PATTANAYAK, 2018; RENZIO; WEHNER, 2017).

A transparência, em si, se configura como um dos princípios da governança pública (DIAS, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2013), e representa um dos fundamentos da gestão fiscal responsável (CARABOTA; PALUZIE; RAMOS, 2017; CRUZ; AFONSO, 2018; NASCIMENTO, 2014). Traz em seu significado a atuação aberta dos funcionários, administradores, governantes e demais atores públicos, com o compartilhamento e o livre fluxo de informações de qualidade para todos os interessados (DIAS, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2013); descreve uma condição na qual os cidadãos têm acesso aos dados, informações e respectivos documentos nos quais

se baseiam – ou que detalham os fundamentos – das ações e decisões tomadas pelos atores do governo e Estado (HARRISON; SAYOGO, 2014). Referido conceito “remete para a questão da visibilidade do funcionamento do Estado, o que contribui para o fortalecimento da cidadania e, em última instância, da democracia” (MATIAS-PEREIRA, 2016, p. 19).

Os conceitos e práticas de publicidade e transparência devem estar presentes em todas as fases de desenvolvimento e gestão de uma política pública, desde a identificação de problemas para a sua formação, até sua avaliação e eventual extinção, continuidade ou substituição (FREY, 2000; SECCHI, 2013; DIAS; MATOS, 2012). Nesse aspecto inclui-se a clareza em relação à proporcionalidade e/ou razoabilidade das escolhas efetuadas pelo Poder Público, no sentido de demonstração da adequação lógica (se os meios escolhidos são idôneos ou os mais adequados para se alcançar os fins almejados), da necessidade (se os meios utilizados são os melhores ou menos onerosos para o alcance dos fins) e da proporcionalidade em sentido estrito (se há ponderação entre os ônus impostos e os benefícios trazidos, se a medida é legítima, se há coesão entre os motivos, meios e fins adotados e o sistema constitucional como um todo) (BARCELLOS, 2018; BARROSO, 2018; DI PIETRO, 2018).

Mitchell (1998) explica que a transparência é uma função crítica atrelada à operação e impacto de um regime político (e, portanto, com grau variável conforme as diferentes características de cada regime e no transpassar do tempo), manipulável por intermédio do respectivo sistema de informação (que envolve *inputs* - informações sobre o regime - e *outputs* - relacionados a agregação, processamento, avaliação, divulgação e respostas a essas informações).

Em relação às tipologias de transparência, quanto à iniciativa (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015), a literatura salienta a diferenciação entre a transparência ativa e a transparência passiva (diferenciação que também existe em instrumentos normativos ao redor do mundo, como, por exemplo, no Brasil, nos Estados Unidos da América, Espanha e Hungria) (BRANS; PETERS; VERBELEN, 2012; BRASIL, 2015; FERNÁNDEZ, 2019; GUY; ELY, 2018; POZEN; SCHUDSON, 2018; SILVA *et al.*, 2014). A transparência passiva é reativa, requerendo uma ação do interessado para obtenção da informação, no sentido de formalização de uma demanda à Administração Pública (relacionando-se diretamente à possibilidade de exercício do direito de acesso às informações públicas e a reafirmação do dever da Administração

Pública em disponibilizá-las, com exceção das informações classificadas legalmente como sigilosas). Já a transparência ativa é identificada quando a Administração Pública torna a informação disponível e acessível previamente (*ex officio*, voluntariamente), independentemente de requerimentos (podendo-se, inclusive, especificar-se a transparência direcionada como subespécie da transparência ativa, que ocorre em razão de determinação normativa, que define informações que obrigatoriamente devem ser disponibilizadas pela Administração Pública – independentemente de requerimentos – de forma a mitigar assimetrias de informações públicas entre os diversos órgãos e entidades públicas) (BRANS; PETERS; VERBELEN, 2012; BRASIL, 2015; FERNÁNDEZ, 2019; GUY; ELY, 2018; SILVA *et al.*, 2014).

Ademais, a qualidade da informação é aspecto explicitado como característico do conceito de transparência (AUGUSTINHO; LIMA, 2012; MATIAS-PEREIRA, 2013; MICHENER; BERSCH, 2013; PATTANAYAK, 2018), temática que receberá maior aprofundamento teórico a seguir.

2.1.1.1 Qualidade da informação como elemento da transparência

A transparência transcende o princípio constitucional da publicidade, pois além de ser pública, a informação deve conter características específicas, a fim de efetivamente cumprir o propósito de possibilitar ao seu público-alvo (cidadãos/gestores/leitores) a sua efetiva percepção, análise e reflexão para a consequente geração de conhecimento (AUGUSTINHO; LIMA, 2012; DE SORDI, 2015; REZENDE, 2012). É por intermédio da averiguação dessas características específicas (propriedades, condições ou dimensões) que se verifica a qualidade da informação (TOLEDO *et al.*, 2017).

A informação pode ser compreendida como o dado ao qual é atribuído e agregado valor significativo, ou como a interpretação do conjunto de dados conforme um propósito determinado, que apresenta um sentido natural e lógico para o seu destinatário (aquele ou aquilo que utiliza a informação para a geração de um conhecimento) (DE SORDI, 2015; REZENDE, 2012). A partir do raciocínio de que deve ser adequada ao objetivo, necessidade ou expectativa de seus usuários – que não se restringem somente aos usuários finais, mas sim todos aqueles que são impactados desde a concepção da informação – , essa acaba por ser visualizada

também como um produto (COUTINHO, 2000; DEFEO; JURAN, 2015; HARRISON; SAYOGO, 2014; MICHENER; BERSCH, 2013).

O termo qualidade, *per se*, apresenta pelos autores uma conceituação complexa, e de certa forma variada, a depender do contexto em que está sendo estudada ou avaliada (CALAZANS, 2008; COUTINHO, 2000; DE SORDI, 2015; FLORIDI, 2013; KLISCHEWSKI; SCHOLL, 2008; OLETO, 2006; TOLEDO *et al.*, 2017). Toledo *et al.* (2017, p. 4-5) explica que qualidade pode vir a ser compreendida como a “totalidade de características de uma entidade que lhe confere a capacidade de satisfazer as necessidades explícitas e implícitas”; ou em outras palavras, o modo ou nível no qual um conjunto de características inerentes atende a requisitos. DeFeo e Juran (2015) definem qualidade como adequação ao objetivo (sendo o objetivo definido pelas necessidades do usuário); nesse sentido a qualidade está atrelada à apresentação de características que atendem às necessidades dos usuários e com a isenção de falhas (redução de taxas de erros, e maior efetividade). Na mesma linha de raciocínio, no âmbito da Administração Pública, a qualidade supõe que os serviços prestados/produtos fornecidos ao público tenham um impacto real nas suas necessidades e expectativas, sendo, também, atrelada à constante mensuração e melhoria dos processos de acordo com as exigências da sociedade, à melhora da relação entre os recursos empregados e os resultados obtidos, e enfim, à maior eficácia e eficiência (COUTINHO, 2000).

Referidos requisitos, necessidades (ou padrão) são expectativas ou imposições expressas de maneira implícita ou obrigatória (atreladas à normas, costumes ou práticas usuais dos sujeitos e instituições envolvidos no contexto) (TOLEDO *et al.*, 2017). No âmbito dos estudos que envolvem a análise da qualidade da informação, tais necessidades são usualmente nomeadas pelos autores como dimensões ou critérios de qualidade (DE SORDI, 2015; EPPLER, 2006; LEE *et al.*, 2002; MILLER, 1996). As dimensões/critérios de qualidade da informação a serem consideradas podem variar, tanto em relação ao termo utilizado para nomear a dimensão (ocorrendo entre os autores, inclusive, a utilização de termos sinônimos para uma mesma dimensão), quanto em relação ao número de dimensões utilizadas (maior ou menor número, a depender dos parâmetros utilizados para a análise e do nível de especialização ou generalização adotado na definição das dimensões) (CALAZANS, 2008; CALAZANS; COSTA, 2009; DE SORDI, 2015; EPPLER, 2006; FLORIDI, 2013; LEE *et al.*, 2002).

Eppler (2006, p. 71), enumerou setenta termos usualmente utilizados na literatura para individualizar dimensões/critérios de análise de qualidade de informações (Quadro 1), salientando que a extensa lista pode ser (e deve ser) significativamente reduzida, já que contém inconsistências (como critérios demasiadamente específicos para determinados contextos, intangíveis ou difíceis de serem operacionalizados) e redundâncias (termos sinônimos ou critérios que são derivados ou consequentes de outros), além de não representar um diretório prático para uso em contextos reais.

Quadro 1 - Setenta critérios típicos de qualidade da informação enumerados por Eppler

| | | |
|------------------------------|---|--|
| 1. Comprehensiveness | 27. Verifiability | 48. Response time |
| 2. Accuracy | 28. Testability | 49. Believability |
| 3. Clarity | 29. Provability | 50. Availability |
| 4. Applicability | 30. Performance | 51. Consistent Representation |
| 5. Conciseness | 31. Ethics/ ethical | 52. Ability to represent null values |
| 6. Consistency | 32. Privacy | 53. Semantic Consistency |
| 7. Correctness | 33. Helpfulness | 54. Concise Representation |
| 8. Currency | 34. Neutrality | 55. Obtainability |
| 9. Convenience | 35. Ease of Manipulation | 56. Stimulating |
| 10. Timeliness | 36. Validity | 57. Attribute granularity |
| 11. Traceability | 37. Relevance | 58. Flexibility |
| 12. Interactivity | 38. Coherence | 59. Reflexivity |
| 13. Accessibility | 39. Interpretability | 60. Robustness |
| 14. Security | 40. Completeness | 61. Equivalence of redundant or distributed data |
| 15. Maintainability | 41. Learnability | 62. Concurrency of redundant or distributed data |
| 16. Speed | 42. Exclusivity | 63. Nonduplication |
| 17. Objectivity | 43. Right Amount | 64. Essentialness |
| 18. Attributability | 44. Existence of meta information | 65. Rightness |
| 19. Value-added | 45. Appropriateness of meta information | 66. Usability |
| 20. Reputation (source) | 46. Target group orientation | 67. Cost |
| 21. Ease-of-use | 47. Reduction of complexity | 68. Ordering |
| 22. Precision | | 69. Browsing |
| 23. Comprehensibility | | 70. Error rate |
| 24. Trustworthiness (source) | | |
| 25. Reliability | | |
| 26. Price | | |

Fonte: Eppler (2006, p. 71).

No âmbito da transparência pública, por exemplo, Matias-Pereira (2013) defende que, para que possa ser efetivamente utilizada, a informação deve ser oportuna (disponibilizada de pronto, ou de forma antecipada), pertinente (apropriada à finalidade a que se destina), exata (precisa, de qualidade inquestionável) e completa (que contém todos os componentes). O Fundo Monetário Internacional, ao definir parâmetros de transparência fiscal, explicita que as informações devem observar à critérios de clareza (facilidade de compreensão pelos usuários), confiabilidade (representação precisa das operações fiscais do governo e finanças), frequência (ou periodicidade e regularidade na publicação), tempestividade (observância do prazo na divulgação), relevância (fornecimento de informações necessárias para tomar decisões eficazes) e a abertura (facilidade de acesso) (PATTANAYAK, 2018).

Augustinho e Lima (2012, p. 79), ao tratarem de contabilidade pública e transparência comentam que a informação pública deve ser “relevante, compreensível, segura, acessível e servir como instrumento de acompanhamento da gestão”. Rezende (2012), afirma que, como premissa para que a informação seja útil para a tomada de decisões, ela deve apresentar características específicas: possuir conteúdo único (em cada momento a informação terá um conteúdo único, expresso por meio de números, letras ou ambos); exigir mais de duas palavras (para fins de clareza, a informação deve possuir palavras suficientes para que o receptor identifique do que se trata, de qual objeto, a quem se destina e etc.); não ser generalizada (cada informação deve ser expressa no seu detalhe, é específica, exclusiva, determinada); não ser abstrata (não ser de difícil compreensão, obscura, vaga, irreal ou imaginária); não formalizada por meio de um verbo no seu início (o que a diferencia de decisões, ações ou processos); não se confundir com documentos, programas, arquivos ou correlatos (que se referem ao local em que os dados ou informações são armazenados, e não à informação propriamente dita).

Por fim, na diversidade de autores que tratam sobre a temática, a dimensão da facilidade de acesso vem sendo atrelada ao contexto da disponibilização de informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (GESUELE; METALLO; LONGOBARDI, 2017; MARGETTS, 2011; PATTANAYAK, 2018; PÉREZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2008).

Com a intensão de sistematizar a diversidade de dimensões ou critérios mencionados na literatura, e de maneira a identificar os termos sinônimos e respectivos conceitos para aplicação na presente pesquisa, elaborou-se o Quadro 2,

utilizado como base para a definição dos critérios de qualidade a serem avaliados na pesquisa, conforme será detalhado nos subcapítulos 3.6.2 e 4.1.3.

Quadro 2 - Quadro-síntese das dimensões/critérios de análise de qualidade da informação e respectivos conceitos

| Dimensão/critério de análise de qualidade da informação | Síntese conceitual |
|--|---|
| Abertura/ acessibilidade/ conveniência | A informação é facilmente acessada ou obtida; existe um contínuo e desobstruído caminho de acesso à informação. |
| Abrangência/ completude/ escopo/ quantia apropriada/ representação concisa | A informação que o público-alvo necessita é completa e sem excessos. |
| Acurácia/ exatidão/ precisão/ veracidade | A informação é considerada fiel aos fatos que representa; conformidade com o padrão ou aquilo que é verdadeiro. |
| Agregação de valor/ aplicabilidade/ pertinência/ relevância | A informação pode ser aplicada diretamente; é diretamente útil para um dado contexto; é organizada para ação; é importante para o público-alvo, relevante, apropriada, aplicável. |
| Atualidade/ frequência/ oportuna/ pontualidade/ tempestividade | A informação é constantemente gerada/atualizada nos intervalos de tempo considerados adequados; a informação é processada e entregue rapidamente sem atrasos. |
| Audiência | A informação está efetivamente sendo acessada por seu público-alvo. |
| Clareza/ compreensibilidade/ interpretabilidade | A informação é livre de vazios de linguagem ou expressões obscuras; facilidade de compreensão e interpretação; as unidades de medida para a informação são claras. |
| Compatibilidade/ interatividade/ facilidade de operação/ simplicidade | A informação pode ser adaptada pelo público-alvo; é fácil de manipular para atender às necessidades do público-alvo; é facilmente combinável com outras informações. |
| Confiabilidade/ credibilidade/ rastreabilidade/ reputação | A informação possui sua fonte identificada; a fonte e o conteúdo da informação têm credibilidade perante o público-alvo. |
| Confidencialidade/ privacidade/ segurança | A informação é acessada somente por quem possui direito; a informação é protegida contra perda ou acesso não autorizado |
| Consistência/ representação consistente | A informação é livre de contradições; é apresentada consistentemente no mesmo formato. |
| Contextualização | A informação está de acordo com o contexto de seu público-alvo; a mensagem é adequada ao perfil do público alvo. |
| Correção/ integridade | A informação está íntegra, inteira; não está corrompida ou adulterada; a informação é livre de distorção, enviesamento ou erro. |
| Disponibilidade | A informação é acessível por aqueles que possuem direito. |
| Existência | A informação está armazenada em locais físicos, virtuais, e em detenção de indivíduos. |
| Identidade | A informação possui denominação adequada, representativa, pertinente e fiel ao conteúdo. |
| Ineditismo/ raridade | A informação é de difícil obtenção por ser rara ou escassa. |
| Manutenção | A informação é gerenciável a custos razoáveis em termos de volume, conteúdo, frequência, qualidade |

| | |
|-------------------------------------|---|
| | e infraestrutura; a informação pode ser adicionada, excluída ou alterada de maneira eficiente. |
| Objetividade | A informação apresenta uma visão imparcial. |
| Originalidade/ proveniente da fonte | A informação provém diretamente da fonte geradora (não provém de retransmissores que traduziram, copiaram, editaram ou realizaram alguma atividade que possa ter alterado o conteúdo original da informação). |

Fonte: A autora, 2019; com base em De Sordi (2015); Eppler (2006); Floridi (2013); Lee *et al.* (2002); Matias-Pereira (2013); Michener; Bersch (2013); Miller (1996); Pattanayak (2018); Rezende (2012).

A análise da transparência abrange diversas possibilidades de perspectivas, sendo que a transparência sob a perspectiva orçamentária consiste na revelação de “todas as informações orçamentárias relevantes de maneira sistemática e tempestiva” e que permitam ao interessado, “além de visualizá-las, fazer inferências a partir delas” (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 153). A partir disso, pode-se analisar todo o ciclo orçamentário referente à política pública, ou apenas parte do ciclo (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015), sendo, nesse sentido, o escopo da presente pesquisa a análise do planejamento e monitoramento dos programas de política pública selecionados, conforme se conceituará a seguir.

2.1.2 Planejamento e monitoramento: fases da gestão fiscal responsável

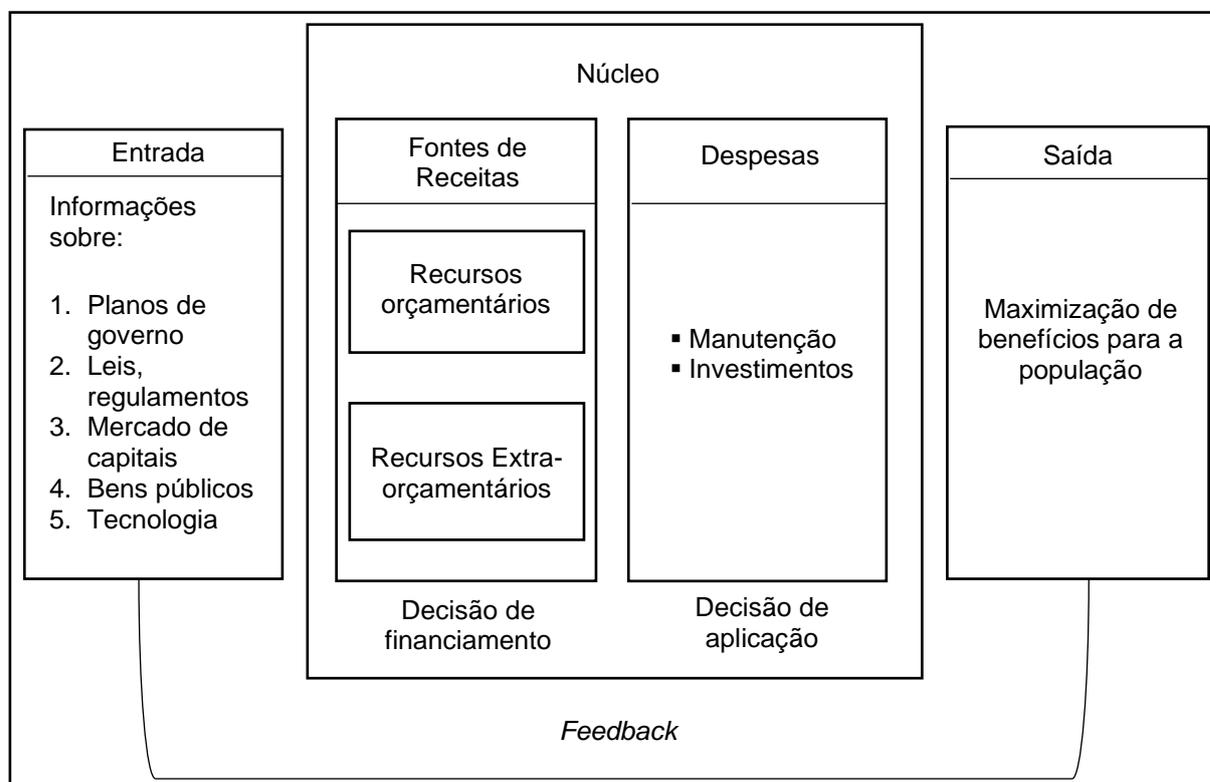
Para a compreensão do conceito de gestão fiscal responsável, inicialmente, parte-se da afirmação de que o termo gestão “pode ser resumido como a aplicação da ciência da administração” em determinado contexto (REZENDE, 2012, p. 3). A ciência da administração, por sua vez, divide o processo administrativo em quatro etapas, funções ou competências básicas: (i) planejamento, (ii) organização, (iii) direção (ou execução), e (iv) controle (ou monitoramento, quando o controle é perpetrado durante o processo de implementação de uma política pública ou projeto) (COLTRO, 2015; DIAS; MATOS, 2012; FREY, 2000; MAXIMIANO, 2011; SECCHI, 2013; SANTOS, 2006).

Tendo-se em vista que o objetivo da pesquisa é especificamente o de analisar a transparência fiscal nas fases de planejamento e monitoramento, referidos conceitos serão tratados de forma mais aprofundada nos subtópicos 2.1.2.1 e 2.1.2.2. Resumidamente, em relação às demais fases, tem-se que a organização se refere à configuração da estrutura formal de subdivisão, classificação, definição e coordenação de competências (incluindo-se o estabelecimento de funções, tarefas,

recursos materiais – equipamentos e recursos financeiros – e humanos – pessoas, grupos ou órgãos – para a execução, bem como as interrelações entre funções, atividades e agentes), para que os objetivos almejados sejam alcançados de forma mais eficaz e eficiente possível (COLTRO, 2015; MAXIMIANO, 2011; SANTOS, 2006). A direção (ou execução), por sua vez, é a etapa de condução e coordenação da estrutura formal delimitada na fase de organização para a realização prática dos aspectos constantes no planejamento (atrelando-se, portanto, à habilidade de liderança, motivação e comunicação para que a orientação prática leve a consumação das funções e destinação efetiva dos recursos) (COLTRO, 2015; MAXIMIANO, 2011; SANTOS, 2006).

A utilização do termo fiscal atrelado à gestão, especifica a aplicação da ciência da administração à área das finanças (especificamente, no contexto deste trabalho, relativo à arrecadação de receitas e realização de despesas públicas, bem como demais fatores concernentes à contabilidade e orçamento público) (NASCIMENTO, 2014; SANTOS, 2006), como exemplifica o modelo sistêmico da função financeira pública proposto na Figura 1.

Figura 1 - Modelo sistêmico da função financeira pública



Fonte: Santos (2006, p. 82).

Como a Figura 1 sistematiza, o sistema global da função financeira pública tem por fundamentos as principais áreas de decisão financeira (que, por sua vez, se baseiam na entrada de informações, nas receitas e despesas – que constituem o núcleo do sistema – e nos resultados para a população), atentando-se à contínua avaliação da eficiência e eficácia de referido processo, bem como ao equilíbrio orçamentário (questões básicas de avaliação ou *feedback*) (SANTOS, 2006).

E, por fim, coadunando-se com a temática da função financeira pública, a responsabilidade na gestão fiscal refere-se a um conjunto amplo de medidas que têm o objetivo de alcançar a sustentabilidade fiscal de longo prazo, e envolve, em sua essência, a finalidade de prevenção de riscos e correção de desvios aptos a acometer o equilíbrio das contas públicas (CARABOTTA; PALUZIE; RAMOS, 2017; CRUZ; AFONSO, 2018).

A gestão fiscal responsável abrange, portanto, o planejamento, a organização, direção e controle das políticas públicas, programas e ações para garantir a obediência aos limites e condições estabelecidos no âmbito do orçamento público. Inclui-se, nesse contexto, a observância dos limites e condições concernentes à renúncia de receita (em que se tem como uma das espécies, os incentivos de natureza tributária), cujo processo de gestão deve se dar de forma transparente, para que seja possível o acompanhamento e controle dos valores efetivamente renunciados, a conformidade com o planejamento orçamentário previamente definido, bem como a avaliação da efetividade da política pública que as instituiu (ALMEIDA, 2000; COLAUTO *et al.*, 2013; RAMOS FILHO, 2017).

2.1.2.1 Planejamento de políticas públicas

A etapa de planejamento se configura como delimitadora dos critérios básicos para as demais etapas (ou funções) administrativas que ocorrerão no futuro. Apesar de existirem diversos níveis de planejamento (como, por exemplo, o planejamento estratégico, o planejamento tático, e o planejamento operacional), de forma geral, tal etapa predetermina as metas, objetivos específicos, estratégias ou meios a serem empregados para o alcance dos objetivos, bem como os procedimentos de controle a serem adotados e tipos de gerenciamentos pertinentes em cada contexto (COLTRO, 2015; MAXIMIANO, 2011; SANTOS, 2006). A ação planejada, no âmbito da Administração Pública, agrega a noção de utilização de ferramentas de “prospecção

da realidade e antecipação de um futuro (provável/possível e/ou desejado)”, orientadoras das “estruturas administrativas e formas de organização do Estado” (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p. 85).

O planejamento no âmbito orçamentário acaba por se incorporar no próprio ciclo de política pública e gestão, a partir de um processo organizado de quantificação contábil que envolve a definição de visões, missões, objetivos e estratégias; que, por sua vez, agregam o conjunto de alternativas e políticas públicas definidas em programas detalhados nos orçamentos como ações, projetos e atividades, conciliados aos recursos necessários e disponíveis (DIAS; MATOS, 2012; GIACOMONI, 2017; PADOVEZE, 2015; RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013). Tendo isso em vista, a transparência fiscal no planejamento de políticas públicas permite que a sociedade (de forma ampla) conheça a pretensão do Poder Público com as decisões tomadas e escolhas efetuadas, os prognósticos de impactos sobre as contas públicas a serem gerados pelas políticas públicas e programas a elas associados, bem como de que formas tais impactos serão compensados ou absorvidos, as relações de custo-benefício das decisões tomadas e quais são as alternativas avaliadas para o alcance dos mesmos objetivos, e, ainda, quem serão os beneficiários dessas decisões (BRASIL, 2018b).

2.1.2.2 Monitoramento de políticas públicas

O controle é a função relativa à avaliação do desempenho das atividades em execução ou já executadas, de forma a comparar o progresso ou resultado efetivamente obtido com aquilo almejado e projetado, e, havendo necessidade, à promoção da ação corretiva e do estabelecimento de medidas de minimização de eventuais impactos ao alcance do objetivo (COLTRO, 2015; MAXIMIANO, 2011; SANTOS, 2006).

A finalidade do controle é assegurar que os resultados das estratégias, políticas e diretrizes (elaboradas em nível institucional), dos planos táticos (elaborados em nível intermediário) e dos planos operacionais, regras e procedimentos (elaborados em nível operacional) ajustem-se tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos (SANTOS, 2006, p. 63).

O controle perpetrado durante o processo de implementação e execução da atividade, política pública ou projeto, é nomeado como monitoramento, avaliação

formativa ou intermediária ou, em outras palavras, controle *in itinere*, e possui como finalidade o exame de desempenho no curso do processo, os eventuais ajustes imediatos, a identificação de barreiras, e produção de *feedback* das fases antecedentes de políticas públicas e seus respectivos instrumentos (FREY, 2000; SECCHI, 2013; DIAS; MATOS, 2012).

O monitoramento (ou controle *in itinere*) constitui ferramenta para a Administração Pública gerar informações úteis para outras políticas públicas, prestar contas, e fomentar o diálogo, cooperação e coordenação entre atores individuais e coletivos envolvidos, em concomitância com a execução das ações (FREY, 2000; SECCHI, 2013; DIAS; MATOS, 2012). Nessa perspectiva, as políticas públicas devem dispor de um sistema de monitoramento embasado em indicadores: “i) de natureza econômico-financeira, social, ambiental; ii) de gestão do fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto); e iii) de avaliação de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade)” (BRASIL, 2018a, p. 163).

Quando obedece aos critérios da transparência, o monitoramento fornece, de maneira atualizada e constante, dados, informações e embasamento para respostas sobre o êxito ou não de uma determinada política ou programa, não só para os agentes públicos e governantes, mas à todos aqueles que se interessam em conhecer a atuação do Poder Público, verificar os níveis de eficácia e eficiência e efeitos de sua intervenção e gestão da *res pública* (DIAS; MATOS, 2012; MATIAS-PEREIRA, 2013). A transparência, nesse sentido, é requisito para o “controle da sociedade civil sobre o Estado” já que é reconhecido como aspecto intrínseco à finalidade de “permitir que os controles burocráticos sejam substituídos por controles sociais” (MATIAS-PEREIRA, 2016, p. 19).

2.1.3 Incentivos de natureza tributária

As políticas públicas podem ser entendidas como “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 1997, p. 91). Além da designação de princípios e objetivos, no âmbito de uma política pública, é preciso estabelecer instrumentos adequados para implementar as propostas e intenções estratégicas, de maneira a estipular os mecanismos efetivos a serem empregados pelo Poder Público e agentes governamentais, sociedade civil

organizada, agentes de mercado e demais comunidades interessadas, na execução e concretização paulatina das diretrizes gerais, planos e projetos (PROCOPIUCK, 2013; SECCHI, 2013; SILVA, 2003; SOUZA, 2008; CARVALHO FILHO, 2009).

Há uma vasta gama de instrumentos que podem ser aplicados pelos municípios de forma a orientar, disciplinar e controlar a qualidade do desenvolvimento urbano e do território como um todo, e, assim, colaborar com objetivos globais, como o de mitigação às mudanças climáticas, de manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado, e provimento de qualidade de vida às presentes e futuras gerações; dentre eles encontram-se os incentivos de natureza tributária (BECQUÉ *et al.*, 2016; SOUZA, 2013).

O Estado, no exercício de sua inerente atividade financeira, utiliza-se dos meios legítimos para obter os recursos pecuniários para o custeio das demandas e funções próprias da espécie pública (típicas de sua posição no contrato social), como a promoção do bem-estar daqueles que representa, a prestação de serviços públicos essenciais, o fornecimento e manutenção de infraestrutura, e o desenvolvimento econômico (AGHION *et al.*, 2016; MARIUS-RĂZVAN; CAMELIA, 2014; NASCIMENTO, 2016). No âmbito dessa atividade financeira, constituem-se ações públicas e privadas concernentes “à disciplina jurídica da tributação e do orçamento público; da integração de regiões em desenvolvimento, com os respectivos incentivos e estímulos fiscais de natureza regional e setorial; das finanças públicas propriamente ditas” (com a gestão dos recursos financeiros para a manutenção dos órgãos da Administração Pública direta e indireta) (BRITO, 2016, p. 2).

Nesse sentido, a tributação representa um dos meios de arrecadação de receitas (no caso, de direito público, ou a título derivado); configurando-se o tributo na imposição legal, sem caráter de sanção de ato ilícito, da transferência (ou redistribuição) direta de recursos pecuniários do patrimônio individual do cidadão ao patrimônio da coletividade (gerenciado pelo Estado que o representa) (BASKARAN, 2014; BRITO, 2016; HARADA, 2017).

Os incentivos de natureza tributária, por sua vez, são compreendidos como instrumentos instituídos pelo ente federativo competente, que implicam a redução ou supressão da carga tributária atrelada a fatos jurídicos determinados (CATÃO, 2004). Trata-se, portanto, de uma forma de recompensa, premiação (ou sanção positiva/premial) às condutas prescritas como corretas, condizentes à ordem e à

moral, e que envolvem aquilo que é desejável em determinado momento e contexto social, cultural e econômico (TRENNEPOHL, 2011).

Com a finalidade de estimular ou desestimular condutas, os incentivos de natureza tributária são dinâmicos e programáticos, já que se relacionam ao objetivo de promoção do bem comum por intermédio da aplicação extrafiscal das normas tributárias, ultrapassando o recebimento de recursos financeiros aos cofres públicos (expressão da função fiscal do tributo) ao visar a indução direta de um resultado almejado pelo Poder Público que não se resume somente à finalidade arrecadatória (BLANCHET; OLIVEIRA, 2013; DINIZ; FORTES, 2007; TUPIASSU, 2016). Eles apresentam o potencial de influenciar comportamentos (comissivos e omissivos), a partir da atribuição de consequências benéficas ou de agregação de ferramentas facilitadoras das condutas (MONTERO, 2014; SCAFF, 2016).

Na órbita do planejamento e desenvolvimento urbano, os tributos e sua face extrafiscal podem vir a ter representatividade na temática ambiental, para o alcance de objetivos específicos que envolvam o desenvolvimento sustentável e a efetivação da função socioambiental da propriedade, com a implementação de estratégias predefinidas (BAHIA, GUEDES, 2012; SOUZA, 2013; TRENNEPOHL, 2011):

Através da denominada extrafiscalidade o Estado passa a utilizar o tributo como um instrumento de regulação que lhe permite intervir na direção da atividade econômica com o intuito de alcançar determinados objetivos almejados pela sociedade.

[...]

Os denominados tributos ambientais – ou ecotributos –, quando bem desenhados, são instrumentos que podem harmonizar os interesses econômicos e os objetivos ambientais com maior eficiência e eficácia, permitindo a internalização dos custos socioambientais de origem antrópica (MONTERO, 2014, p. 179 e 183).

Assim, os incentivos de natureza tributária com finalidade de indução às atividades ou inovações benéficas ao ambiente caracterizam-se como espécie de instrumentos de política fiscal, que agregam a atenuação dos custos envolvidos em tais condutas. Em oposição ao enfoque na resposta punitiva às condutas maléficas ao ambiente (com, por exemplo, o aumento da carga tributária ou aplicação de multas), os incentivos de natureza tributária encorajam a adoção de condutas consideradas ambientalmente positivas (OECD, 2010).

O sucesso desse instrumento de gestão urbano-ambiental, porém, depende “de uma população bem informada e de uma Administração Tributária eficiente”

(MONTERO, 2014, p. 185). Referido instrumento representa um custo para a arrecadação fiscal, já que em decorrência dele o tributo deixa de ser pago (como no caso da isenção) ou é pago em montante reduzido ao que seria se não vigorasse o benefício (como no caso da mera redução de alíquotas) (OECD, 2010; RAMOS FILHO, 2017). Em outras palavras, o incentivo de natureza tributária se caracteriza como espécie de renúncia de receita pública, que pode ser compreendida como:

Ato emanado do Poder Público, mediante autorização legislativa que proporciona a uma ou várias pessoas de direito privado, jurídicas ou físicas, o direito de não recolhimento aos cofres públicos de determinado tributo, por determinado tempo, mediante condições preestabelecidas e por motivos políticos, econômicos, financeiros ou institucionais, com o objetivo de incentivar o crescimento econômico, fomentar o desenvolvimento de determinada região ou ampliar a concorrência (ANDRADE, 2017, p. 72).

Além da caracterização como espécie de renúncia de receita, a impossibilidade de o Estado subsidiar todas as alternativas ambientalmente benéficas e, conseqüentemente, o fato de a instituição dos incentivos de natureza tributária envolver a necessidade de seleção de “vencedores” (desconsiderando outras atividades igualmente benéficas), são aspectos a serem ponderados (OECD, 2010). Nesse sentido, referidos instrumentos de política pública acabam por representar exceções à regra da universalidade na tributação e trazem à tona discussões atreladas ao princípio da igualdade e isonomia: ao estabelecer incentivos de natureza tributária, o Estado não só abre mão de recursos públicos em favor de um particular ou um grupo de indivíduos específicos, mas também compõe uma situação em que “o ônus do tributo não pago é assumido pelo restante da sociedade” (WEICHERT, 2000, p. 251).

E não só isso, a eventualidade de desencadeamento de externalidades negativas associadas às condutas incentivadas, e a tendência da instituição e utilização de tais instrumentos serem menos transparentes do que outros instrumentos de política pública, são outros fatores considerados limitantes à adoção de referido instrumento (OECD, 2010). Destaca-se, portanto, mais uma vez, a importância da clareza na ponderação entre os valores constitucionais, da demonstração da pertinência lógica entre o fundamento e os elementos atingidos na obrigação tributária, bem como da razoabilidade e proporcionalidade ao fim almejado pelo Estado com a escolha de incentivos fiscais como instrumentos de política pública (BARCELLOS, 2018; BARROSO, 2018; DI PIETRO, 2018; WEICHERT, 2000).

Torna-se importante observar que “é inviável a indicação de uma fórmula-padrão de utilização do imposto que tenha em mira esses fins, dada a diversidade acentuada das características específicas” de cada ente federativo (BARRETO, 2012, p. 295), mas, muitas vezes, estratégias e instrumentos aplicados em uma localidade podem servir de base ou exemplo para outras. O compartilhamento de fatores de sucesso e fragilidade viabiliza aos outros governos oportunidades de desenvolvimento e parâmetros de organização, gestão e planejamento diferenciados ou, até mesmo, inovadores (BECQUÉ *et al.*, 2016).

De qualquer maneira, a implementação da concessão ou ampliação de incentivos de natureza tributária deverá observar os pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal, conceito que, conforme já apresentado nos capítulos anteriores, remete à ação planejada, controlada e transparente (ALMEIDA, 2000; ANDRADE, 2017; CRUZ; AFONSO, 2018; MELO, 2007).

2.2 SUBPROJETOS DE CIDADE DIGITAL ESTRATÉGICA

Para a concreção da transparência, a gestão competente de informações e de recursos da tecnologia da informação são pressupostos explicitados pela literatura para a efetiva adequação às demandas dos usuários, às normas vigentes, para proporcionar o auxílio necessário aos processos decisórios na esfera comum (no sentido de proporcionar o livre e fácil acesso às informações de qualidade por todos aqueles que se interessam em conhecer e participar da atuação na esfera do Poder Público – indivíduos em geral, gestores locais, entidades, órgãos, servidores, funcionários públicos) (AKABANE, 2012; AUGUSTINHO; LIMA, 2012; GESUELE; METALLO; LONGOBARDI, 2017; MARGETTS, 2011; PÉREZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2008; REZENDE, 2012; SALDÍAS; CARNEIRO, 2016; SAUR, 1996).

É nesse contexto que o projeto de cidade digital estratégica se revela como uma proposta de aplicação dos recursos de tecnologia da informação e disponibilização de informações municipais de maneira alinhada às estratégias e planejamento estratégico do município, propondo, então, um modelo de intervenção na qualidade das ações públicas e agregação de pressupostos de gestão que podem vir a resultar na efetiva adequação das informações às demandas dos usuários, às normas vigentes, e aos processos decisórios na esfera comum (FLORES; REZENDE,

2018; REZENDE, 2012; REZENDE, 2018; REZENDE; PROCOPIUCK, 2018; REZENDE; PROCOPIUCK; FIGUEIREDO, 2015).

Diferentemente do conceito de cidade digital convencional e de cidade inteligente, a cidade digital estratégica, conceito formulado por Rezende (2012), propõe a aplicação dos recursos tecnológicos e a disponibilização de informações e serviços pelo Poder Público de maneira alinhada às estratégias que foram delineadas para atender aos objetivos municipais. Visualizado como uma política pública propriamente dita (REZENDE; PROCOPIUCK, 2018), o projeto de cidade digital estratégica propõe uma forma diferenciada de arranjo das dimensões espacial e temporal, e de suporte à infraestrutura, para que a interligação dos sistemas de contato entre cidadão e governo se dê estrategicamente e de forma planejada, intervindo na qualidade das ações públicas e conferindo maior benefício social (FLORES; REZENDE, 2018; REZENDE, 2012; REZENDE; PROCOPIUCK; FIGUEIREDO, 2015).

As estratégias municipais (para alcance dos objetivos municipais), as informações municipais (para fundamentar a tomada de decisões dos cidadãos e gestores municipais), os serviços públicos (para assegurar a qualidade de vida da coletividade), e os recursos de tecnologia da informação (para efetivar a implementação das funções públicas e dos direitos coletivos frente às condições de espaço e tempo atuais) são os componentes essenciais do projeto de cidade digital estratégica (REZENDE, 2012; REZENDE, 2018).

No tocante à relação entre as estratégias municipais e o projeto de cidade digital estratégica tem-se que as estratégias são a base de sua formulação, e, portanto, o alicerce dos demais componentes (REZENDE, 2012). O termo estratégia é utilizado de maneiras diversificadas, e, o reconhecimento das suas múltiplas definições e suas inter-relações pode vir a contribuir para o esclarecimento acerca de sua diferenciação para com outros termos, como, por exemplo, objetivos, metas, política e programas, que não se confundem com aquele primeiro (MINTZBERG, 2006). De maneira mais direta, uma estratégia “é o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequencias de ação da organização em um todo coeso” (QUINN, 2006, p. 29), ela pode ser ainda visualizada como uma prática que fornece ferramentas, mapas, modelos, gráficos (e toda uma série de outras técnicas) que oferecem uma metodologia para solução de problemas (KORNBERGER, 2012), ou como o menor conjunto de escolhas para otimizar (ou forçar) outras escolhas, a fim

de assegurar que todas as decisões se encaixem, inseridas em uma lógica unificadora (nesse contexto, a estratégia gera uma hierarquia de decisões representando o núcleo de um curso de ação pretendido que fornece a cada tomador de decisão um quadro suficientemente amplo para garantir a consistência entre as decisões, ao longo do tempo e em um determinado momento) (STEEN, 2017). De maneira mais ampla, a estratégia se caracteriza como um sistema que descreve como os fins (objetivos) devem ser alcançados pelos meios (recursos), envolvendo o processo de análise de ambiente ou situação (considerando, inclusive, as condições de incerteza), diagnóstico e desenvolvimento de políticas orientadoras (formulação) e o processo de colocar em prática os planos de ação para atingir as metas estabelecidas pela política orientadora (implementação) (BARAD, 2018).

Por fim, as estratégias municipais podem ser então resumidamente entendidas como “meios, formas, atividades ou caminhos para atender aos objetivos” estabelecidos pelo ente federativo, ou ainda, como padrões ou planos que integram “de uma forma coesa os objetivos, as políticas e as ações de um município” (REZENDE, 2012, p. 91-92). A fim de atender demandas próprias de um contexto no qual se identificam interesses conflitantes e projetos discrepantes, os órgãos e entes públicos vem incorporando a definição de estratégias nos planos e projetos a serem desenvolvidos, a fim de melhor cumprir as agendas (delimitar metas, organizar os recursos – materiais e humanos –, definir cursos de ação) e executar de maneira satisfatórias as configurações de governança (BRANDTNER *et al.*, 2017; BRORSTRÖM, 2017; HÖGLUND; SVÄRDSTEN, 2018).

Os componentes informações municipais e recursos de tecnologia da informação serão conceituados nos subcapítulos 2.2.1 e 2.2.2 já que seus respectivos subprojetos de implementação no contexto da cidade digital estratégica são os enfocados pela pesquisa aqui desenvolvida.

O serviço público pode ser entendido como qualquer serviço prestado pelo Estado ou por seus delegados, sob normas e controles basicamente em regime de direito público, para atender às necessidades essenciais da coletividade ou conveniência secundária ou simples do Estado (MEIRELLES, 2013). Tem-se como principais características do serviço público o sujeito Estatal, o interesse coletivo, e o regime de direito público (CARVALHO FILHO, 2017). A revolução eletrônica tem impactado a administração pública, modificando não só a forma de comunicação, disponibilidade de informações e formas de participação democrática nos interesses

coletivos, mas também a forma como os serviços públicos são prestados aos cidadãos (intensificando a incorporação de recursos de tecnologia da informação na provisão destes serviços públicos para permitir transações por canais on-line, e conseqüentemente de forma mais alinhada aos princípios da continuidade na sua prestação e eficiência na Administração Pública) (ARDUINI *et al.*, 2014; CARVALHO FILHO, 2017; DINIZ *et al.*, 2009; HASSAN; SHEHAB; PEPPARD, 2010; JACOBSEN, 2018; SÁ; ROCHA; COTA, 2016).

Os quatro componentes do projeto de cidade digital estratégica exigem, para a sua implementação adequada, a elaboração dos subprojetos integrados e alinhados de Planejamento Estratégico do Município (PEM), com o delineamento dos objetivos e estratégias municipais em conformidade com as respectivas funções ou temáticas; Planejamento de Informações Municipais (PIM), que apresenta como principais produtos os modelos de informações das funções ou temáticas do município (que por sua vez, são requisitos para o planejamento dos sistemas de informações (SI), dos sistemas de conhecimentos (SC), e dos perfis de recursos humanos (RH)); e o Planejamento da Tecnologia da Informação (PTI), que possibilita o planejamento dos recursos de tecnologia da informação (TI) e dos serviços públicos oferecidos pelo município (REZENDE, 2012; REZENDE, 2018).

2.2.1 Subprojeto de informações municipais

Os dados, as informações e seus sistemas, e o conhecimento conduzem à aptidão para a melhor e mais eficiente tomada de decisões, seleção de ações, estabelecimento de processos ou procedimentos (REZENDE, 2012). Como já explanado no subcapítulo 2.1.1.1, a informação é conceituada na literatura como o dado ao qual é atribuído e agregado valor significativo; como a interpretação do conjunto de dados conforme um propósito determinado, que apresenta um sentido natural e lógico para o seu destinatário (aquele ou aquilo que utiliza a informação para a geração de um conhecimento); e também como um produto (no caso fornecido pelo Poder Público), que deve possuir as características (dimensões) que lhe conferem a adequação aos objetivos daqueles que são por ela impactados (DEFEO; JURAN, 2015; DE SORDI, 2015; HARRISON; SAYOGO, 2014; MICHENER; BERSCH, 2013; REZENDE, 2012). Como resultado de análises, reflexões ou processamento das informações por indivíduos, grupos ou por recursos computacionais, tem-se o

conhecimento, que proporciona àquele que o possui melhor capacidade adaptativa às circunstâncias apresentadas em cada contexto (por intermédio, por exemplo, da geração de cenários, simulações e oportunidades) (DE SORDI, 2015; REZENDE, 2012).

No projeto de cidade digital estratégica, o componente informações municipais é adequadamente implementado por intermédio do subprojeto de Planejamento de Informações Municipais (PIM), que se caracteriza como um processo dinâmico, sistêmico, contínuo, participativo e coletivo de “formalização estruturada das informações e dos sistemas de informação” essenciais “para a gestão do município, prefeitura e organizações públicas municipais”, para o auxílio e embasamento das “decisões municipais nos níveis operacionais, táticos e estratégicos”, bem como para a propiciação da geração e obtenção adequada de conhecimentos pelos indivíduos envolvidos (REZENDE, 2012, p. 149).

Como principais produtos do subprojeto de Planejamento de Informações Municipais (PIM) tem-se os modelos de informações das funções ou temáticas do município; que por sua vez, são requisitos para o planejamento dos sistemas de informação (SI), dos sistemas de conhecimento (SC), e dos perfis de recursos humanos (RH) (REZENDE, 2012).

Um sistema de informação (SI) se caracteriza como o conjunto de elementos (ou componentes) inter-relacionados de coleta, processamento, armazenamento e disseminação de informações (envolvendo, inclusive mecanismos de correção, realimentação, feedback e controle) para o alcance de objetivos determinados, em especial a disponibilização das informações necessárias para atuação em um certo ambiente ou contexto (AUDY; ANDRADE; CIDRAL, 2007; O'BRIEN; MARAKAS, 2013; STAIR; REYNOLDS, 2015). Trazendo referido conceito para o âmbito da Administração Pública, municípios, prefeituras e órgãos públicos, tem-se que o foco dos sistemas de informação se encontra nas atividades públicas, na efetiva prestação de serviços, maior *accountability* e transparência na gestão dos interesses comuns, direitos e garantias fundamentais (REZENDE, 2012; SVÄRD; 2017).

Em relação aos elementos (ou componentes), para a realização das atividades que possuem como resultado a conversão dos recursos de dados em produtos de informação (entrada, processamento, saída, armazenamento, e controle), um sistema de informação baseado em computadores (*CBIS, computer based information*

system)¹ compreende (respeitadas as diversidades de abordagens pela literatura) : (i) os recursos humanos (como os usuários finais e os próprios especialistas em SI); (ii) hardwares (conjunto de máquinas e equipamentos de coleta, processamento, armazenamento e distribuição de dados e informações); (iii) softwares (instruções lógicas e programas); (iv) dados (incluindo-se não somente a base de dados propriamente dita, mas também a base de conhecimentos); procedimentos (regras formais ou informais de realização de tarefas, *scripts* a serem desempenhados, que antecedem e sucedem um software); e (vi) as redes (meios e canais de comunicação e suporte) (AUDY; ANDRADE; CIDRAL, 2007; O'BRIEN; MARAKAS, 2013; STAIR; REYNOLDS, 2015; REZENDE, 2012).

Um Sistema de Conhecimento (SC) – abreviatura traduzida do termo *knowledge-based system* (Sistema Baseado no Conhecimento) –, por sua vez, é um conjunto de elementos que representam, utilizam, trocam ou combinam diversos corpos de conhecimento explícito para realizar tarefas específicas, por intermédio de meios, como, por exemplo, documentos, reuniões, conversas, recursos telefônicos ou redes de comunicação computadorizadas (STEFIK, 1995; TAKEUCHI; NONAKA, 2008). Os Sistemas de Conhecimentos fornecem capacidades de representação e raciocínio para os quais métodos puramente numéricos são inadequados (com o emprego de análise dos padrões de uso do conhecimento e utilização de métodos de busca e raciocínio não-monotônico²) (STEFIK, 1995). Se empregados de maneira adequada, os Sistemas de Conhecimentos na gestão pública contribuem para a melhoria de desempenho e eficiência no enfrentamento de problemas e atendimento das demandas da sociedade, municípios (e demais entes federados), e organizações públicas (COELHO, 2004; REZENDE, 2012).

¹ Atentando-se ao fato de que os sistemas de informação podem ou não ser relacionados a recursos de tecnologia da informação (AUDY; ANDRADE; CIDRAL, 2007; O'BRIEN; MARAKAS, 2013; REZENDE, 2012).

² Enquanto o raciocínio monotônico implica a manutenção de conhecimentos gerados pelo sistema, independentemente da adição de novos conhecimentos (de forma a aumentar continuamente a base de conhecimentos do sistema), o raciocínio não-monotônico incide na invalidação de conhecimentos anteriores que contradizem novos conhecimentos (reformando as conclusões extraídas do sistema). O raciocínio não-monotônico tem sido um foco de estudos extensivos pela comunidade de representação do conhecimento desde o início dos anos oitenta do século passado. Esse interesse foi alimentado por desafios fundamentais que a representação do conhecimento enfrenta, como a modelagem e o raciocínio sobre regras com exceções ou padrões, e a solução de problemas de quadros (BREWKA; NIEMELÄ; TRUSZCZYNSKI, 2008; SANDEWALL, 2011).

Como elementos básicos de um Sistema de Conhecimento pode-se citar: (i) a base de conhecimentos (repositório do conhecimento – oriundo da base de dados, ambiente interno e externo – usado pelo sistema, composto por regras e indicações para orientar a busca de soluções, atualizado periodicamente para refletir alterações ou extensões do domínio de conhecimento); (ii) interfaces com especialistas (para alimentação, atualização e depuração do sistema) e usuários (para comunicação entre o sistema e consultor para resolver problemas, obter respostas e resultados); e (iii) um subsistema de pesquisa ou inferência (parte que raciocina a fim de gerar soluções de problemas, por intermédio de pesquisas orientadas pelo conteúdo da base de conhecimento, inclui provisões para estabelecer metas, registro de resultados intermediários, gestão de memória e de recursos computacionais) (REZENDE, 2012; STEFIK, 1995).

Por fim, os Recursos Humanos (RH) se referem, à elemento do capital intelectual e imaterial de uma organização, ou, simplesmente, às pessoas (abarcando seu intelecto, conhecimentos e experiências) que atuam nas organizações – no caso – públicas, nas prefeituras, e no funcionamento dos municípios (considerados como pessoas jurídicas de direito público, prestadoras de serviços públicos e asseguradoras dos direitos e garantias fundamentais, e que, portanto, possuem em sua estrutura os indivíduos competentes para as funções integradas nesse âmbito) (BAGHERI, 2016; COELHO, 2004; IVANCEVICH, 2011; LACOMBE, 2011; RAUDELİÜNIENĖ; MEIDUTĖ-KAVALIUSKIENĖ, 2014; REZENDE, 2012).

O Planejamento de Informações Municipais (PIM) em um projeto de cidade digital estratégica é relacionado e complementado pelo subprojeto de recursos de tecnologia da informação, que proporciona meios para a geração efetiva e apropriada das informações no âmbito da gestão pública (REZENDE, 2012). A utilização dos recursos de hardware, software, telecomunicações e bancos de dados atrelada aos sistemas de informação, sistemas de conhecimento e gestão dos recursos humanos encontra fundamentos na melhoria da capacidade de processamento das atividades, otimização de desempenho, na qualidade das informações oferecidas, e efetividade na integração entre os elementos (AUDY; ANDRADE; CIDRAL, 2007; CRONIN *et al.*, 2006; EFRAIM; VOLONINO, 2013; LAUDON; LAUDON, 2014; STEFIK, 1995; TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

2.2.2 Subprojeto de recursos de tecnologia da informação

Conforme já mencionado, o projeto de cidade digital estratégica traz em seu conceito a aplicação dos recursos de tecnologia da informação na gestão do município, inclusive na disponibilização de informações à população e gestores (REZENDE, 2012). O subprojeto de Planejamento dos Recursos de Tecnologia da Informação (PTI), na esfera do projeto de cidade digital estratégica, envolve um processo dinâmico, contínuo, sistêmico e participativo para a estruturação e organização de *hardware* (e respectivos dispositivos e periféricos), *software* (e seus recursos), sistemas de telecomunicação, dados e informações; que, atrelados aos recursos humanos, auxiliam na elaboração de objetivos e estratégias municipais, na tomada de decisões e seleção de ações organizacionais, e facilitação da prestação de serviços públicos (ABREU; REZENDE, 2013; FLORES; REZENDE, 2018; REZENDE, 2012).

Ou seja, a infraestrutura de Tecnologia da Informação é composta por cinco principais elementos, coordenados entre si: (i) *hardware*, (ii) *software*, (iii) tecnologias de gestão de dados, (iv) tecnologias de rede e telecomunicações, e (v) serviços de tecnologias (LAUDON; LAUDON, 2014). O *hardware* consiste na tecnologia (meios físicos) para processamento computacional, entrada, armazenamento e saída de dados e informações, e acesso à internet (incluindo mainframes, servidores, computadores pessoais, dispositivos móveis e equipamentos correlatos); o *software* consiste nos programas que administram os recursos e as atividades de *hardware* (*software* de sistema) e que empregam os recursos de hardware para o processamento específico de tarefas solicitadas pelo usuário (*software* aplicativos); as tecnologias de gestão de dados compreendem softwares especializados na organização, gerenciamento, processamento e disponibilização de dados organizacionais ao usuário; as tecnologias de rede e telecomunicações proporcionam a conectividade de dados, sistemas, usuários e funcionários (inclusive por intermédio da internet); e os serviços de tecnologia se referem às pessoas que operam e gerenciam os demais componentes da estrutura de tecnologia da informação, além de orientar os funcionários da organização à utilizarem a tecnologia nas atividades diárias e auxiliar nos processos de integração entre antigas e novas infraestruturas (LAUDON; LAUDON, 2014).

Além de ser compreendida simplesmente como um objetivo a ser alcançado, a integração da tecnologia da informação na gestão urbana pode ser visualizada como uma ferramenta de suporte e oferecimento de oportunidade para que o processo decisório no âmbito coletivo ocorra de maneira mais inclusiva; para que o fortalecimento das redes de dispersão do conhecimento possam, para além do enfoque na modernização tecnológica da cidade, efetivamente gerar melhoria da qualidade de vida da população (acompanhada do desenvolvimento social, econômico, de forma ecologicamente equilibrada) (BATTARRA *et al.*, 2016; REZENDE *et al.*, 2014).

Nesse sentido, o subprojeto de recursos de tecnologia da informação na cidade digital estratégica se configura como um dos projetos a ser desenvolvido pelo município de maneira alinhada às funções, temáticas municipais e demais planos e planejamentos, de maneira a promover a adaptação estratégica e operacional das tecnologias disponíveis na cidade como instrumento de gestão municipal, de concretização dos conceitos de qualidade, produtividade, eficácia, continuidade, inteligência competitiva e inteligência municipal (REZENDE *et al.*, 2014; REZENDE, 2018).

A partir dessa abordagem, a análise do subprojeto de recursos de tecnologia da informação na presente pesquisa não se dará na avaliação da existência ou emprego dos elementos da infraestrutura de tecnologia da informação no município, mas sim partirá da verificação da intenção e preocupação de alinhamento desses elementos ao subprojeto de informações municipais, notadamente com o enfoque na promoção da transparência fiscal na gestão do município.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

No presente capítulo são esclarecidos os aspectos metodológicos adotados para o desenvolvimento da pesquisa, com a especificação do método, das técnicas e das fases da pesquisa, bem como com a delimitação do universo e respectiva amostra de pesquisa, unidades de estudo, e por fim, com a identificação dos protocolos e critérios de análise selecionados.

Foram identificados nesse capítulo e no subcapítulo 4.1, a partir da fundamentação teórica e da legislação vigente, os critérios de análise da transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e dos subprojetos de cidade digital estratégica, restando, assim, alcançado o primeiro objetivo específico determinado no subcapítulo 1.3.2.

3.1 MÉTODO DA PESQUISA

O método, em sede de pesquisa científica, pode ser compreendido como a totalidade de regras de escolhas, de atividades sistemáticas e racionais, que direcionam as ações e o emprego de técnicas e instrumentos de pesquisa, auxiliando o alcance dos objetivos pelo pesquisador e a obtenção de conhecimentos válidos (LAKATOS; MARCONI, 2017). Em relação à forma clássica de classificação de uma pesquisa, tem-se que, quanto à natureza da pesquisa, pode ser básica ou aplicada; quanto à forma de abordagem da pesquisa, pode ser quantitativa ou qualitativa; quanto aos objetivos, a pesquisa pode ser exploratória, descritiva ou explicativa; e quanto aos procedimentos técnicos adotados, a pesquisa pode ser classificada em bibliográfica, documental, experimental, de levantamento, um estudo de caso ou uma pesquisa *expost-facto* (SILVA; MENEZES, 2005).

Adotando esse paradigma de classificação, a pesquisa aqui desenvolvida se caracteriza como uma pesquisa de natureza aplicada, já que objetiva suscitar conhecimentos ou contribuições para aplicação prática e para a solução de problemas relacionados à transparência fiscal na gestão de políticas públicas que envolvem incentivos de natureza tributária. Em relação a forma de abordagem da pesquisa (conforme será aprofundado no subcapítulo 3.2), trata-se de uma pesquisa qualitativa-quantitativa, com uma análise inicialmente descritiva do fenômeno objeto de estudo acompanhada da utilização de recursos e técnicas numéricas a fim de quantificar os

resultados qualitativos e complementar a análise por intermédio de sua inter-relação quantitativa. Em relação aos objetivos, a pesquisa possui o caráter exploratório, a fim de promover maior proximidade com o problema da ausência de transparência fiscal e da gestão competente de informações e recursos de tecnologia da informação, tornando-o assim mais explícito ou a levantar hipóteses. E, em relação aos procedimentos adotados, a pesquisa se classifica essencialmente em um estudo de caso.

O estudo de caso se constitui em uma das diversas modalidades de delineamento da pesquisa científica, indicando “princípios e regras a serem observados ao longo de todo o processo de investigação” (GIL, 2009, p. 5), que estuda “um fenômeno contemporâneo (o ‘caso’) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes” (YIN, 2015, p. 17). Ele se configura em uma estratégia de pesquisa que se centra na compreensão da dinâmica presente dentro de configurações únicas, envolvendo etapas de definição da questão de pesquisa (ou problema de pesquisa); a seleção do caso a ser analisado; o estabelecimento do protocolo e instrumentos de pesquisa; a coleta de dados; a análise dos dados coletados; a modelação de hipóteses e de possíveis relações entre os resultados obtidos; a comparação dos resultados com a literatura trabalhada; e o encerramento da pesquisa (EISENHARDT, 1989).

Nesse sentido, a pesquisa se desenrolou por intermédio de um estudo de caso envolvendo os programas de incentivo fiscal à sustentabilidade energética de edifícios em vigor no município de Salvador/BA.

3.2 TÉCNICAS DA PESQUISA

Técnica de pesquisa pode ser associada ao conjunto de preceitos, normas ou processos, bem como a habilidade na sua utilização para o atingimento dos propósitos do estudo (MARCONI; LAKATOS, 2018). Uma das técnicas possíveis de serem utilizadas pelo pesquisador é a da observação sistemática, que se dá de forma planejada e no intuito de responder a propósitos preestabelecidos por intermédio da utilização de instrumentos (como por exemplo quadros, anotações, escalas) para a coleta dos dados (MARCONI; LAKATOS, 2018):

A observação sistemática é adequada para estudos de caso descritivos. Nesta modalidade de estudos, o pesquisador sabe quais aspectos da comunidade, da organização ou do grupo são significativos para alcançar os objetivos pretendidos. Ele provavelmente já terá incluído no protocolo as questões orientadoras da coleta de dados. Assim, ele pode elaborar previamente um plano com a identificação prévia dos itens que lhe interessa observar (GIL, 2009, p. 73).

Nesse sentido, a pesquisa adota a técnica da observação sistemática, desencadeada a partir de um protocolo de pesquisa, com variáveis e questões correspondentes aos temas trabalhados (explicitado no subcapítulo 3.6) a fim de que a observação se dê com base em condições controladas e predeterminadas, para responder aos referidos propósitos preestabelecidos. Cumpre salientar, porém, que no decorrer da aplicação do protocolo foram levadas em consideração eventuais divergências entre os objetos de investigação e as questões de pesquisa preestabelecidas, para que os resultados fossem definitivamente úteis para o alcance dos objetivos.

Ainda em relação aos procedimentos adotados para o desenvolvimento da pesquisa, tem-se que esta pode apresentar uma abordagem qualitativa (que trabalha essencialmente com dados e análises descritivos), uma abordagem quantitativa (que lida com números, modelos estatísticos e quantificação da coleta e análise dos dados), ou uma abordagem mista (por exemplo, qualitativa-quantitativa, quando a abordagem qualitativa ocorre em um primeiro momento, e a abordagem quantitativa segue “para avaliar a extensão em que os achados qualitativos iniciais se generalizam”) (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 107).

Para alcançar o objetivo do trabalho, a técnica aplicada no estudo de caso foi, dessa forma, a da observação sistemática mista (qualitativa-quantitativa), no sentido de, no primeiro momento da pesquisa, focar no levantamento e análise de dados qualitativos, como, por exemplo, os nomes das informações disponibilizadas pelo município e o nome dos critérios de qualidade observados e inobservados em tais informações, para somente no segundo momento da coleta e análise dos dados trabalhar com resultados quantitativos, como o número, porcentagem, fração de informações disponibilizadas que cumprem com os critérios de qualidade, a fim de compreender as proporções entre os resultados qualitativos e de que forma eles se generalizam nas unidades de estudo abrangidas pela pesquisa.

3.3 FASES DA PESQUISA

A definição de fases da pesquisa está atrelada ao próprio planejamento da atividade científica, processo no qual se definem e desenvolvem os procedimentos e meios para que, da maneira mais eficiente possível, seja possível alcançar os objetivos e metas estabelecidas no prazo definido (GIL, 2009). A pesquisa ocorre a partir de uma sucessão de etapas ou fases, que podem se subdividir na preparação, execução e, por fim, documentação (LAKATOS; MARCONI, 2019).

3.3.1 Fase de preparação da pesquisa

A preparação da pesquisa compreende a escolha do tema; o levantamento inicial de dados; a formulação do problema; especificação de objetivos; construção do referencial teórico; a indicação de variáveis; delimitação da pesquisa; seleção de métodos e técnicas; e a organização do instrumental de pesquisa (GIL, 2009; LAKATOS; MARCONI, 2019).

A escolha do tema envolve a atividade de definição da área de interesse e escolha de um dentre os variados temas que tal área de interesse engloba (GIL, 2009). No presente caso, a pesquisa se subdivide em dois grandes temas: (i) transparência fiscal na transparência e monitoramento de incentivos de natureza tributária, e (ii) subprojetos de cidade digital estratégica. Ambos os temas são englobados pela área de interesse da gestão urbana e políticas públicas, que possuem um viés interdisciplinar.

Com a escolha do tema, ou no caso, dos temas, foi necessário o levantamento inicial de dados (LAKATOS; MARCONI, 2019), podendo-se verificar que o objeto de estudo selecionado tem condições de ser formulado e delimitado em função de pesquisa científica, bem como conhecer os principais trabalhos já realizados com o mesmo objeto e estabelecer as fontes documentais (primárias e secundárias) de suporte para a investigação projetada.

A partir do levantamento inicial de dados foi construída a problematização do tema e a consequente definição da questão-problema (GIL, 2009), que se resume ao questionamento “a transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária possui relações com subprojetos de cidade digital estratégica?”.

Definida a questão-problema, ficaram estabelecidas as condições para a formulação das operações de desenvolvimento da pesquisa e, portanto, dos objetivos geral e específicos da pesquisa (GIL, 2009), que estão delineados no capítulo introdutório da dissertação (subcapítulo 1.3).

Com a especificação dos objetivos da pesquisa, surge a necessidade de construção do arcabouço ou referencial teórico, a fim de fundamentar o objeto de estudo, suas especificidades, e:

(1) centrar e refinar o problema; (2) indicar o estágio atual de conhecimentos em relação ao tema; (3) proporcionar o estabelecimento de um sistema conceitual coerente; (4) identificar contribuições teóricas aplicáveis ao estudo; (5) verificar os métodos de investigação utilizados por outros pesquisadores para investigar o tema; (6) identificar possíveis resultados contraditórios na investigação prévia (GIL, 2009, p. 47)

É nesse sentido que a fundamentação teórica da dissertação se concentra na definição dos termos atrelados à transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e aos subprojetos de cidade digital estratégica (especialmente os subprojetos de informações municipais e de recursos de tecnologia da informação), conforme capítulo 2 da dissertação.

A construção do referencial teórico básico embasou também a definição metodológica da pesquisa, com a indicação de variáveis (explicitadas no protocolo de pesquisa, descrito no subcapítulo 3.6), a delimitação da pesquisa (definição do universo de pesquisa, respectiva amostra e unidade de observação, conforme subcapítulo 3.4 e 3.5), a seleção de métodos e técnicas (delineados nos subcapítulos 3.1 e 3.2), e, por fim, a organização do instrumental da pesquisa (com o próprio protocolo de pesquisa, representado no subcapítulo 3.6).

3.3.2 Fase de execução da pesquisa

A execução da pesquisa foi constituída pela coleta de dados; elaboração dos dados (seleção, codificação, tabulação); análise, interpretação e representação dos dados; e elaboração da conclusão (GIL, 2009; LAKATOS; MARCONI, 2019).

A coleta de dados, que abarca a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas de pesquisa designadas (LAKATOS; MARCONI, 2019), se deu com base no protocolo de pesquisa detalhado no subcapítulo 3.6 da dissertação, e, por intermédio da técnica da observação sistemática mista (subcapítulo 3.2).

Em seguida à coleta de dados, foram realizados os procedimentos de seleção (que se depreende com o exame minucioso dos dados coletados), codificação (atribuição de significados aos dados coletados e selecionados), e tabulação (disposição dos dados de forma organizada). Referidos aspectos podem ser verificados no capítulo 4 da dissertação, em que as tabulações finais dos dados foram dispostas no decorrer de cada análise com a finalidade de facilitar a compreensão do leitor.

A análise dos dados, por sua vez, em sede de métodos que envolvem técnicas mistas (qualitativa-quantitativa, no caso), se dão a partir de atividades simultâneas e interativas cíclicas (especialmente na pesquisa qualitativa), bem como atividades lineares (com ênfase na pesquisa quantitativa) (CRESWELL; CLARK, 2013). Após a preparação dos dados, a análise foi consubstanciada na interpretação de semelhanças, diferenças e inter-relações entre os dados obtidos nas fases de gestão enfocadas (planejamento e monitoramento), nas unidades de observação (Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde e Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação), e temáticas (transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária e subprojetos de cidade digital estratégica), para que assim seja elaborada a competente conclusão.

3.3.3 Fase de documentação da pesquisa

Por fim, a fase de documentação da pesquisa envolveu a produção do relatório propriamente dito da pesquisa (GIL, 2009; LAKATOS; MARCONI, 2019), que se deu por intermédio da própria dissertação do mestrado, bem como com os artigos científicos publicados.

3.4 UNIVERSO DA PESQUISA E AMOSTRA DE PESQUISA

O universo de pesquisa pode ser entendido como a totalidade de seres animados ou inanimados que possuem pelo menos uma característica comum definida para um dado estudo. Sua delimitação consiste em explicitar quais pessoas ou coisas, fenômenos etc. serão pesquisados, enumerando suas características comuns. Quando a pesquisa não abrange todos os componentes do universo de estudo e configura-se a necessidade de investigar apenas uma parte dessa totalidade,

surge a definição de uma amostra de pesquisa (uma porção adequadamente selecionada do universo) (LAKATOS; MARCONI, 2019).

Para fins de seleção da amostra e unidades de observação da pesquisa desenvolvida, optou-se por analisar incentivos de natureza tributária instituídos para a implementação da estratégia municipal de indução à sustentabilidade energética de edifícios. A seleção da amostra se deu a partir de quatro critérios: (i) os incentivos de natureza tributária devem estar em vigor; (ii) os incentivos de natureza tributária devem ter sido instituídos para a implementação da estratégia municipal de indução à sustentabilidade energética de edifícios; (iii) os incentivos de natureza tributária devem incidir sobre impostos municipais; e (iv) o critério populacional, ou seja, o município com maior população que tiver em vigor o incentivo de natureza tributária será o selecionado.

Com suporte nesses aspectos inaugurais, do universo de municípios brasileiros que possuem em vigor norma tributária de incentivo à sustentabilidade energética de edifícios, a presente pesquisa selecionou como amostra para a análise da transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e as relações com subprojetos de cidade digital estratégica o município de Salvador, Bahia (conforme detalhado no capítulo 4).

3.4.1 Salvador, Bahia

Salvador é um município brasileiro e capital do estado da Bahia, situado na Zona da Mata (sub-região litorânea do Nordeste do Brasil). Com 692,818 quilômetros quadrados de área, e mais de 2,8 milhões de habitantes, Salvador é o município mais populoso do Nordeste e o terceiro mais populoso do Brasil; ou quarto mais populoso quando considera-se Brasília como região administrativa e pessoa jurídica de direito público *sui generis* de natureza híbrida de estado/município (já que possui competências reservadas aos estados e aos municípios concomitantemente, conforme dispõe o art. 32, § 1º da Constituição Federal).

Em conformidade com os dados publicados no Inventário de Emissões dos Gases de Efeito Estufa de Salvador referente ao ano de 2013, o total de emissões proveniente de energia estacionária no município foi de 670.129 ton. CO₂e, o que corresponde a 18% do total das emissões. “Deste total, 64% são provenientes de edifícios residenciais, 30% de edifícios comerciais e institucionais, 6% de indústrias

de manufatura e construção e apenas 0,2% de indústrias de energia e atividades agrícolas, florestais e de pesca” (SALVADOR, 2014a, p. 9). Dentre os cinco municípios mais populosos do Brasil, apenas Salvador possui em vigor normas de instituição e respectivas normas regulamentadoras de Programas que preveem incentivos fiscais para estimular a sustentabilidade energética de edifícios (Quadro 9).

No Ranking Nacional da Transparência, originado a partir do Projeto do Ranking Nacional dos Portais da Transparência coordenado pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal, Salvador classificou-se como a 11ª capital brasileira e o 3º município do Estado da Bahia com maior Índice de Transparência (6,40 na primeira avaliação realizada entre setembro e outubro de 2015, e 9,10 na segunda avaliação realizada entre abril e maio de 2016, após as recomendações ao ente federado para que cumprisse as obrigações legais) (MPF, 2016). No mesmo sentido, na Escala Brasil Transparente, instrumento de monitoramento da transparência pública em estados e municípios brasileiros criado pela Controladoria Geral da União, em 2019 Salvador classificou-se com a 10ª posição entre as capitais brasileiras (CGU, 2019).

3.5 UNIDADES DE ESTUDO

Uma unidade de estudo compreende um fenômeno relativamente limitado a ser analisado pelo pesquisador (GIL, 2009). Pode ser nomeada como unidade focal, quando a unidade de estudo se insere em um estudo qualitativo (YIN, 2016), ou, de forma mais específica, como unidade-caso, quando se insere em um estudo de caso (GIL, 2009), e se constitui, a título de exemplo, por um indivíduo, por grupos, fatos, eventos, organizações, um programa, processo, comunidade, instituição social ou mesmo por uma cultura (YIN, 2016; GIL, 2009). Apesar de nem todo estudo precisar ter uma unidade de estudo explícita, a sua definição contribui para que a coleta de dados da pesquisa se dê de maneira organizada (YIN, 2016).

Comumente, os diferentes instrumentos de política pública, em suas diversas modalidades, e sua regulamentação pelo Poder Público têm sua estruturação fundamentada, ou inserida, em programas que especificam a sequência de ações para atingir as respectivas metas, expressando “como os objetivos vão ser atingidos dentro dos limites estabelecidos pela política” e assegurando a aplicação dos

instrumentos, recursos necessários, e o acompanhamento dinâmico para a implementação das metas e estratégias (QUINN, 2006, p. 29).

Dessa forma, na pesquisa em desenvolvimento, estão sendo adotados como unidades de estudo o Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde (instituído no artigo 5º, da Lei 8.474 de 3 de outubro de 2013, regulamentado atualmente pelo Decreto n. 29.100 de 6 de novembro de 2017) e o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação - PIDI (instituído pela Lei n. 8.962 de 30 de dezembro de 2015, e regulamentado pelo Decreto n. 27.158 de 18 de abril de 2016), bem como os documentos oficiais a eles relacionados disponibilizados nos portais eletrônicos de acesso à informação da prefeitura e câmara legislativa municipal e eventualmente enviados pelos órgãos mediante requerimento nos portais da transparência.

3.5.1 Programa de Cerificação Sustentável IPTU Verde

O Programa de Certificação Sustentável, denominado IPTU Verde, do município de Salvador, foi instituído pela Lei n. 8.474, de 2013, que alterou dispositivos do Código Tributário e de Rendas do Município, relativos ao pagamento e à isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, e concedeu incentivos fiscais (SALVADOR, 2013e). Conforme disposto em seu artigo 5º:

Art. 5º. O Poder Executivo poderá conceder desconto de até 10% (dez por cento) do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a proprietários de imóveis residenciais e não residenciais no município de Salvador que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio-ambiente, na forma e condições estabelecidas em regulamento (SALVADOR, 2013e, art. 5º).

Supracitado dispositivo legitimou ao Poder Público a instituição do Programa, regulamentado pelo Decreto n. 25.899, de 24 de março de 2015, que posteriormente foi revogado pelo Decreto n. 29.100, de 6 de novembro de 2017.

O Programa em análise traz expressamente como fundamentos a Política Nacional Urbana (Estatuto da Cidade - Lei n. 10.257/2001); a Política Municipal Urbana (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU - atual Lei n. 9.069/2016 e o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo no Município - LOUOS - atual Lei n. 9.148/2016); e a já mencionada Política Municipal Fiscal (Lei n. 7.186/2006, Lei n. 8.474/2013 e Lei nº 8.723/2014) (SALVADOR, 2017c).

As modalidades de incentivos fiscais previstas são: a modulação de alíquotas do IPTU (para os empreendimentos novos a serem edificados, assim como ampliações e/ou reformas de edificações existentes de uso residencial, comercial, misto ou institucional, que adotarem ações e práticas de sustentabilidade relacionadas no Decreto); e a redução da base de cálculo/valor venal do terreno (quando os imóveis são declarados como não edificáveis e que não sejam economicamente explorados, inseridos em Áreas de Proteção Ambiental – APA).

A segunda modalidade regulamentada pelo Decreto (IPTU Verde categoria APA) não foi aprofundada na pesquisa, tendo-se em vista não tratar diretamente sobre a estratégia municipal de eficiência energética de edifícios urbanos, apesar de também configurar ação que concorre para o desenvolvimento alinhado à qualidade ambiental das cidades.

Referido programa estabelece, em conformidade com a Lei n. 8.474/2013, descontos de até 10% na alíquota do imposto para as edificações no território municipal, que variam de acordo com a pontuação adquirida em decorrência das ações e práticas adotadas, que, por sua vez, são distribuídas em cinco eixos: Gestão Sustentável das Águas, Eficiência e Alternativas Energéticas, Projeto Sustentável, Emissões de Gases de Efeito Estufa; além de eventuais bonificações referentes à reformas e obtenção de selo de certificação e orientação ambiental de construções sustentáveis emitidas pelas instituições designadas (SALVADOR, 2015c; SALVADOR, 2017).

A certificação é opcional e pode vir a ser aplicada, conforme já mencionado, aos empreendimentos imobiliários residenciais, comerciais, mistos ou institucionais novos, bem como às ampliações ou reformas de edificações já existentes, e possui o objetivo de incentivar a adoção de condutas “sustentáveis destinadas a redução do consumo de recursos naturais e dos impactos ambientais” pelas construções (SALVADOR, 2017, art. 1º):

Art. 2º. A certificação IPTU VERDE será obtida pelo empreendimento que adotar ações e práticas de sustentabilidade relacionadas no ANEXO I, correspondendo cada ação à pontuação ali estabelecida, da seguinte forma:
I - o empreendimento que atingir, no mínimo, 50 (cinquenta) pontos será classificado como BRONZE;
II - o empreendimento que atingir, no mínimo, 70 (setenta) pontos será classificado como PRATA;
III - o empreendimento que atingir, no mínimo, 100 (cem) pontos será classificado como OURO.
[...] (SALVADOR, 2017, art. 2º).

Resumidamente, para obter a certificação IPTU Verde, ao protocolar o processo de construção, ampliação ou reforma, e pedido do respectivo alvará junto à Secretaria Municipal de Urbanismo (SUCOM) - atual Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR) -, o interessado deverá indicar as ações e práticas a serem adotadas anexas ao projeto de arquitetura, memorial descritivo e demais documentos (SALVADOR, 2017, art. 5º).

Dependendo dos parâmetros a serem avaliados, haverá a participação prévia da Coelba, distribuidora do Grupo Neoenergia na Bahia, para o processo de obtenção da certificação (em especial quando se tratar de quesitos no eixo de Gestão Sustentável das Águas, e Alternativas e Eficiência Energética) (MASCARENHAS *et al.*, 2015).

Concluída a obra, no ato da solicitação do Alvará de Habite-se, a SUCOM/SEDUR fiscalizará a observação dos parâmetros, sendo emitida junto à Secretaria Cidade Sustentável (SECIS) o Certificado que dará o direito ao desconto no IPTU (concedido pela Secretaria Municipal da Fazenda/SEFAZ), válido por três exercícios (a contar do seguinte ao da expedição do Certificado) e renovável por igual período, mediante uma reavaliação pelo órgão certificador (SALVADOR, 2017, art. 8º e art. 10):

Art. 10. Será concedido desconto na cobrança do IPTU para todas as unidades imobiliárias autônomas que compõem a edificação, da seguinte forma:
I - desconto de 5% (cinco por cento), quando houver a certificação BRONZE;
II - desconto de 7% (sete por cento), quando houver a certificação PRATA;
III - desconto de 10% (dez por cento), quando houver a certificação OURO.
[...] (SALVADOR, 2017, art. 10).

No eixo Eficiência e Alternativas Energéticas o Decreto prevê a atribuição de pontuações para ações como: a instalação de sistema de aquecimento solar, uso de painéis solares fotovoltaicos, de turbinas eólicas, bem como a aplicação de sistemas e dispositivos economizadores, estudos de melhor aproveitamento e estratégias de uso da ventilação natural, dispositivos de proteção solar externos e sombreamento em fachadas, dentre muitos outros parâmetros. E não só isso, também há atribuição de pontuações para aqueles edifícios que fornecerem inventário para compensação ou neutralização de emissão de gases de efeito estufa (SALVADOR, 2017, anexo I).

Outro incentivo (no caso, não financeiro) trazido ao cidadão que participar do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde é a tramitação prioritária nos procedimentos de licenciamento, como a obtenção de Alvarás de Construção, Ampliação e/ou Reformas, modificação de projeto aprovado e substituição de projeto, assim como Alvarás de Habite-se (SALVADOR, 2017, art. 7º).

Além disso, um novo instrumento estabelecido pelo Plano Diretor de 2016 de Salvador foi o fator de redução da contrapartida financeira à outorga onerosa do direito de construir, para empreendimentos que obtiverem, na sua fase de licenciamento, a certificação concedida pelo Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde. Iniciativa nomeada pelo Poder Público de Outorga Verde, ela se constitui em forma complementar de incentivo à adoção de práticas sustentáveis em projetos de edifícios urbanos, que não colide com a concessão do incentivo fiscal atrelado ao mesmo Programa. Enquanto no incentivo fiscal os beneficiários são os proprietários das unidades imobiliárias contempladas pela Certificação (sendo o benefício concedido após o Alvará de Habite-se), na Outorga Verde o empreendedor tem desconto de 25 a 40% de desconto no momento da compra do direito de construir (SALVADOR, 2016b, art. 299 ao art. 303 e art. 391).

O Programa IPTU Verde foi selecionado, durante a Conferência de Clima da Organização das Nações Unidas em Paris (COP 21), como uma das 100 melhores iniciativas urbanas para promover a mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, sendo um dos projetos responsáveis pela inserção de Salvador no Grupo C40 de Grandes Cidades para Liderança do Clima, rede global de cidades que reúne esforços de representantes e lideranças locais ao redor do mundo para o fim de adoção de soluções para as mudanças climáticas (SALVADOR, 2015f).

3.5.2 Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação

O Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI, de Salvador, “tem como objetivo promover e fomentar o desenvolvimento urbano e econômico sustentável, através da utilização adequada dos espaços urbanos, estimulando a recuperação e o uso de sítios subutilizados, abandonados ou degradados” localizados em perímetros urbanos delimitados abrangidos pela região da Barra, do Centro Antigo, estendendo-se até a Ribeira (SALVADOR, 2015e, art. 2º).

Respectivo Programa teve sua origem no Projeto de Lei n. 268, de 12 de agosto de 2015, de autoria do Poder Executivo Municipal, à época chefiado pelo Prefeito Antonio Carlos Peixoto de Magalhães Neto. Na mensagem encaminhada à Câmara Legislativa, o autor do Projeto de Lei pontuou que:

Em Salvador há significativo número de sítios de relevante interesse social, econômico, turístico e cultural, cuja ocupação, renovação ou edificação devem ser compatíveis com a proteção e a conservação da ambiência urbana da área onde estão localizados e com sua tipologia e elementos construtivos. Ocorre que, muitos imóveis que compõem este acervo encontram-se atualmente vazios, subutilizados ou em péssimo estado de conservação, comprometendo não apenas o patrimônio arquitetônico da Cidade, como também a segurança dos cidadãos. Além disso, o alto custo de manutenção desestimula ou, em alguns casos, até inviabiliza empreendimentos em tais imóveis.

[...]

Desta forma, objetiva-se a criação de mecanismos de estímulo para a edificação, utilização e recuperação de imóveis, atração de empresas, moradias e atividades, de forma sustentável, com vistas ao desenvolvimento econômico, geração de emprego, renda, justiça social, preservação ambiental e proteção do patrimônio cultural, além de se constituir em vetor para a concretização dos direitos fundamentais sociais de moradia, segurança, lazer, circulação, educação, acesso à cultura, entre outros, com a conseqüente reabilitação do ambiente urbano (SALVADOR, 2015d, mensagem n. 11/2015, p. 1-2).

O Projeto teve sua aprovação em sessão plenária em 2 de dezembro de 2015, e após sancionamento, em 31 de dezembro de 2015, entrou em vigor a Lei n. 8.962 de 2015, a partir da qual foi autorizada a instituição de incentivos fiscais relativos a até 50% dos investimentos realizados nos empreendimentos listados em edital específico, em nome do investidor classificado (pessoa física ou jurídica) (SALVADOR, 2015d; SALVADOR, 2015e).

O Programa em análise não apresenta fundamento jurídico específico expresso em seu texto, mas tendo-se em vista seu objetivo amplo e multifacetado (que inclui promover e fomentar o desenvolvimento urbano e econômico sustentável, estimular a recuperação e o uso de sítios subutilizados, abandonados ou degradados, e gerar trabalho, renda e o incremento de receitas tributárias), é possível relacioná-lo à diversas Políticas Públicas, como exemplo, a Política Urbana e a Política Fiscal.

A modalidade de incentivo fiscal prevista pelo Programa é a concessão de crédito tributário, a ser obtido na forma da emissão de Certificado de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação (CIDEI), utilizado, a critério do titular, no pagamento de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN (SALVADOR, 2015e):

Art. 6º. Os incentivos fiscais instituídos por esta Lei serão obtidos na forma da emissão de Certificado de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação - CIDEI.

§ 1º O CIDEI será expedido em conformidade com formulário aprovado em regulamento.

§ 2º A utilização do Certificado de Incentivo fica condicionada à emissão de Termo de Conclusão do Investimento e de Liberação de Uso do CIDEI.

§ 3º O valor de face do CIDEI será igual ao valor total do incentivo concedido.

§ 4º O CIDEI será emitido em nome do investidor, pessoa física ou jurídica, sendo permitida a cessão de sua titularidade, a qualquer tempo, na forma da legislação civil.

§ 5º Os valores expressos nos certificados serão atualizados monetariamente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, verificada entre as datas da sua emissão e da sua efetiva fruição.

§ 6º As eventuais cessões para terceiros dar-se-ão mediante escritura pública, e a sua eficácia perante o Município do Salvador fica condicionada à realização da notificação de que trata o art. 290 da Lei Federal nº 10.406/2002.

§ 7º Caberá à Secretaria Municipal da Fazenda - SEFAZ o controle da expedição, da cessão e da utilização do CIDEI, assegurada a consulta pública através do Portal Próprio, o qual deverá permitir a emissão de relatório de acompanhamento, a ser encaminhado semestralmente ao Conselho de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação - COPIDI, conforme regulamentação desta Lei (SALVADOR, 2015e, art. 6º).

O Decreto n. 27.158, de 18 abril de 2016 (que regulamenta disposições previstas na Lei n. 8.962/2015), define que a concessão do incentivo fica condicionada à comprovação do investimento realizado, devendo o proponente comunicar ao Conselho de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação - COPIDI a sua conclusão, requerendo a emissão do respectivo CIDEI mediante a comprovação de realização, junto a memorial técnico descritivo das obras, instalações e outras intervenções estrutural-físicas realizadas (a serem fiscalizados pela Secretaria Municipal de Urbanismo), e demonstrativo contábil-financeiro (que será analisado pela Secretaria Municipal da Fazenda) (SALVADOR, 2016a, art. 8º). Conforme Instrução Normativa n. 27, de 19 de outubro de 2016, da Secretaria Municipal da Fazenda:

Art. 3º A liberação de uso do CIDEI, dar-se-á em 03 (três) parcelas subsequentes com interstício de 12 (doze) meses, observando-se as seguintes proporções do valor total do benefício:

I - 50% (cinquenta por cento) a partir da data da sua emissão;

II - 25% (vinte e cinco por cento) no ano subsequente;

III - 25% (vinte e cinco por cento) no segundo ano subsequente (SALVADOR, 2016d, art. 3º).

Para a concessão do incentivo fiscal em análise, o COPIDI deverá observar, dentre outros critérios, o uso de tecnologias limpas pelo empreendimento (SALVADOR, 2015e, art. 17). A partir desse dispositivo, os editais abertos no ano de 2016 (EDITAL – PIDI Nº 01/2016 e EDITAL – PIDI Nº 02/2016) definiram, de fato, como um dos critérios fixos de pontuação, classificação e enquadramento dos projetos propostos, o uso de tecnologias limpas, ali compreendidas como “conjunto de soluções que viabilizem novos modelos de se pensar e de se usar os recursos naturais” (SALVADOR, 2016f).

Em ambos os editais restou estipulado que o projeto que atender aos requisitos de aplicação contidos no Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde, para a eficiência e alternativas energéticas, visando reduzir e tornar racional e eficiente o uso de energia na edificação, receberá uma pontuação específica, em especial referente à instalação de sistemas de iluminação em 100% das áreas comuns com distribuição em circuitos independentes e dispositivos economizadores, e ao uso de painéis solares fotovoltaicos (SALVADOR, 2016f).

Conforme Lei n. 8.962/2015, os incentivos fiscais instituídos “não poderão ser concedidos cumulativamente com outros incentivos fiscais municipais já obtidos pelo interessado” (SALVADOR, 2015e, art. 1º, § 4º). A partir da interpretação desse dispositivo, nota-se que o contribuinte que já for beneficiário do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde não conseguirá usufruir simultaneamente do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação, apesar de cumprir com os parâmetros de sustentabilidade energética no edifício de sua propriedade.

3.6 PROTOCOLO E CRITÉRIOS DE ANÁLISE DA PESQUISA

O protocolo de pesquisa indica o que foi estudado em cada subtema trabalhado, as respectivas variáveis, quais as questões foram respondidas e as unidades de medida consideradas para as respostas. Ele subsidiou as tomadas de decisões no desenrolar da pesquisa, ao definir os instrumentos e procedimentos a serem adotados na coleta de dados, bem como ao esclarecer as condutas a serem empreendidas; configurando-se, inclusive, como meio de aumento da confiabilidade do estudo (GIL, 2018).

O protocolo da pesquisa foi estruturado conforme os temas e subtemas que compõem a pesquisa. O tema transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária foi subdividido em dois subtemas: (a) transparência fiscal no planejamento de incentivos de natureza tributária; e, (b) transparência fiscal no monitoramento de incentivos de natureza tributária. O tema subprojetos de cidade digital estratégica, também foi subdividido em dois subtemas: (a) subprojeto de informações municipais; e, (b) subprojeto de recurso de tecnologia da informação.

3.6.1 Protocolo de análise da transparência no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária

Em relação ao primeiro tema, as variáveis de pesquisa de ambos os subtemas se constituíram em: (i) nome da informação municipal disponível; (ii) número de informações municipais disponíveis; (iii) fração de informações municipais disponíveis; (iv) porcentagem de informações municipais disponíveis; (v) nome da informação municipal indisponível; (vi) número de informações municipais indisponíveis; (vii) fração de informações municipais indisponíveis; (viii) porcentagem de informações municipais indisponíveis; (ix) nome das informações municipais que cumprem integralmente com as dimensões de qualidade; (x) número de informações municipais que cumprem integralmente com as dimensões de qualidade; (xi) fração de informações municipais que cumprem integralmente com as dimensões de qualidade; (xii) porcentagem de informações que cumprem integralmente com as dimensões de qualidade e, (xiii) nome da dimensão de qualidade inobservada na informação municipal disponível.

A variação entre a aplicação de referidas variáveis em cada subtema se dá na fase do ciclo de gestão na qual a transparência fiscal foi analisada: fase de planejamento (no primeiro subtema); e, fase de monitoramento (no segundo subtema).

No Quadro 3, então, constam representadas as supracitadas variáveis de pesquisa (na primeira coluna), as fontes que direcionaram a escolha das variáveis, conforme capítulo 2 do trabalho (na segunda coluna), as questões de pesquisa que estruturaram o levantamento de dados (terceira coluna), e as respectivas unidades de

medida utilizadas para representar os dados obtidos com a aplicação das questões de pesquisa (quarta coluna).

Tal protocolo constante no Quadro 3 originou os Quadros 12, 13, 14, 15, 17 e 18 constantes no subcapítulo 4.2 (análise da transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária no município de Salvador/BA), cada qual referente às fases de gestão de planejamento e monitoramento, específicos para cada um dos programas de política pública analisados, bem como ao comparativo entre os resultados como um todo.

Quadro 3 - Protocolo de análise da transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária (planejamento e monitoramento)

| Variável | Fonte | Questão | Unidade de medida |
|---|--|---|-------------------|
| Nome da informação municipal disponível | Aghion <i>et al.</i> (2016); Almeida (2000); Andrade (2017); Arapis; Reitano (2018); Augustinho; Lima (2012); Bahia, Guedes (2012); Barreto (2012); Baskaran (2014); Becqué <i>et al.</i> (2016); Blanchet; Oliveira (2013); Bomfim (2015); Brito (2016); Bucci (1997); Carabota; Paluzie; Ramos (2017); Carvalho (2018); Carvalho Filho (2009); Catão (2004); Colauto <i>et al.</i> (2013); Coltro (2015); Cruz; Afonso (2018); Dias (2017); Dias; Matos (2012); Diniz; Fortes (2007); Frey (2000); Giacomoni (2017); Harada (2017); Harrison; Sayogo (2014); Lima (2012); Lustoza (2017); Margetts (2011); Marius-Răzvan; Camelia (2014); Matias-Pereira (2013); Matias-Pereira (2016); Melo (2007); Mitchell (1998); Maximiano (2011); Montero (2014); Nascimento (2014); OECD (2010); Padoveze (2015); Pattanayak (2018); Paulsen (2017); Pérez; Bolívar; Hernández (2008); Procopiuck | Qual o nome das informações municipais disponíveis? | Nome |

| | | | |
|--|--|---|---------------------------------|
| | (2013); Ramos Filho (2017); Rezende (2012); Ribeiro; Bliacheriene (2013); Santos (2006); Secchi (2013); Silva (2003); Souza (2008); Souza (2013); Trennepohl (2011). | | |
| Número de informações municipais disponíveis | Idem à anterior | Quantas informações municipais são disponibilizadas? | Número |
| Fração de informações municipais disponíveis | Idem à anterior | Qual a fração de informações municipais disponíveis em comparação ao total? | Informações disponíveis/total |
| Porcentagem de informações municipais disponíveis | Idem à anterior | Qual a porcentagem de informações municipais disponíveis em relação ao total? | % |
| Nome da informação municipal indisponível | Idem à anterior | Qual o nome das informações municipais indisponíveis? | Nome |
| Número de informações municipais indisponíveis | Idem à anterior | Quantas informações municipais não são disponibilizadas? | Número |
| Fração de informações municipais indisponíveis | Idem à anterior | Qual a fração de informações municipais disponíveis em comparação ao total? | Informações indisponíveis/total |
| Porcentagem de informações municipais indisponíveis | Idem à anterior | Qual a porcentagem de informações municipais disponíveis em relação ao total? | % |
| Nome de informações municipais que cumprem integralmente com as dimensões de qualidade | Augustinho; Lima (2012); Calazans (2008); Calazans; Costa (2009); Defeo; Juran (2015); De Sordi (2015); Eppler (2006); Floridi (2013); Gesuele; | Qual o nome da informação municipal que cumprem integralmente com as | Nome |

| | | | |
|---|---|--|--|
| | Metallo; Longobardi (2017); Harrison; Sayogo (2014); Klischewski; Scholl (2008); Lee <i>et al.</i> (2002); Margetts (2011); Matias-Pereira (2013); Michener; Bersch (2013); Miller (1996); Oletto (2006); Pattanayak (2018); Pérez; Bolívar; Hernández (2008); Rezende (2012); Toledo <i>et al.</i> (2017). | dimensões de qualidade | |
| Número de informações municipais que cumprem integralmente com as dimensões de qualidade | Idem à anterior | Quantas informações municipais disponíveis que cumpre integralmente com as dimensões de qualidade? | Número |
| Fração de informações municipais que cumprem integralmente com as dimensões de qualidade | Idem à anterior | Qual a fração de informações municipais disponíveis que cumpre integralmente com as dimensões de qualidade? | Informações municipais disponíveis que cumprem com os critérios de qualidade/total de informações disponíveis |
| Porcentagem de informações municipais que cumprem integralmente com as dimensões de qualidade | Idem ao anterior | Qual a porcentagem de informações municipais disponíveis que cumpre integralmente com as dimensões de qualidade? | % |
| Nome da dimensão de qualidade inobservada na informação municipal disponível | Idem à anterior | Quais as dimensões de qualidade são inobservadas na informação municipal disponível? | a) autenticidade; b) integridade; c) primariedade; d) franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis; e) clareza e facilidade de compreensão; e f) atualidade |

Fonte: A autora, 2019.

Para a definição das informações a serem analisadas e das dimensões de qualidade avaliadas, utilizou-se como base essencial o contexto normativo no qual o

município de Salvador está inserido, além da doutrina relacionada à temática (conforme detalhado nos subtópicos 3.6.1.1, 3.6.1.2, e 3.6.1.3).

3.6.1.1 Informações a serem analisadas referentes à transparência fiscal na fase de planejamento de incentivos de natureza tributária

A partir das diretrizes mínimas definidas pela legislação brasileira e municipal (conforme pormenorizado no subcapítulo 4.1.2.1), foram definidas as informações que o município deve disponibilizar a todos os interessados, bem como os respectivos documentos em que tais informações devem necessariamente constar, conforme Quadro 4.

Quadro 4 - Informações referentes ao planejamento orçamentário de incentivos de natureza tributária

| Nome da informação | Nome do documento |
|--|---|
| 1. Valor estimado do impacto orçamentário-financeiro <i>versus</i> exercício em que a renúncia devia iniciar sua vigência e nos dois seguintes | Projeto de lei do incentivo de natureza tributária |
| 2. Forma de atendimento ao disposto na LDO municipal | Projeto de lei do incentivo de natureza tributária |
| 3. Valor da renúncia de receita <i>versus</i> valor de receita estimada na LOA, e | Projeto de lei do incentivo de natureza tributária |
| 4. Valor da renúncia de receita <i>versus</i> metas de resultados fiscais previstas em Anexo de Metas Fiscais próprio da LDO | |
| 3. Tipo de medida de compensação da renúncia de receita <i>versus</i> valor de aumento de receita proveniente da medida, e | |
| 4. Data da efetiva implementação da medida de compensação <i>versus</i> data de entrada em vigor do ato que implica renúncia | |
| 5. Nome dos elementos retirados do campo de incidência do tributo | Lei ordinária do incentivo de natureza tributária |
| 6. Valor estimado da renúncia de receita <i>versus</i> tipo de medida de compensação <i>versus</i> exercício fiscal | Lei de Diretrizes Orçamentárias e integrante Anexo de Metas Fiscais |
| 7. Tipo de efeito regionalizado sobre receitas e despesas <i>versus</i> valor da renúncia fiscal <i>versus</i> tipo de medida de compensação | Projeto de Lei Orçamentária Anual |

Fonte: Adaptado de Brasil (1988, art. 150, § 6º c/c art. 165, § 6º); Brasil (2000, art. 4º, § 2º c/c art. 5º, ii c/c art. 14); Brasil (2018b); Carvalho (2018); Lustoza (2017); Paulsen (2017); Ramos Filho (2017); Rezende (2012); Salvador (2015f).

Atenta-se ao fato de que as informações constantes no Quadro 4 limitam-se às informações mínimas, definidas em normas, que devem ser disponibilizadas pelo ente federativo. Utilizou-se, portanto, o parâmetro da legalidade para selecionar as informações a serem analisadas na fase de planejamento orçamentário.

3.6.1.2 Informações a serem analisadas referentes à transparência fiscal na fase de monitoramento de incentivos de natureza tributária

Com base nas diretrizes básicas definidas pela legislação brasileira e municipal (conforme descrito no subcapítulo 4.2.2.2) e na doutrina sobre o tema (salientada no referencial teórico trazido no capítulo 2), estabeleceram-se informações a serem pesquisadas nos portais eletrônicos das entidades e órgãos do poder público para cada um dos Programas, conforme pontuadas nos Quadros 5 e 6, sem, porém, pré-definir os documentos em que tais informações seriam buscadas, já que não há determinação legal nesse sentido.

Os Quadros 5 e 6 referentes à cada programa de política pública apresentam informações diferentes entre si, em respeito às particularidades que apresentam; porém, ambos os Quadros apresentam a última variável – nome de outras informações úteis ao acompanhamento e monitoramento do programa pelos cidadãos e gestores públicos disponibilizadas – para que exista a possibilidade de documentação de informações diferentes e complementares às pré-definidas em protocolo.

O Quadro 5 enumera as informações a serem analisadas na fase de monitoramento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde.

Quadro 5 - Informações referentes ao monitoramento orçamentário do Programa IPTU Verde

| Nome da informação referente ao Programa IPTU Verde |
|---|
| 1. Número de empreendimentos cadastrados para adesão ao Programa; |
| 2. Número de empreendimentos certificados no Programa (nas categorias bronze, prata e ouro); |
| 3. Nome dos empreendimentos certificados no Programa; |
| 4. Número total de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao Programa no exercício de 2017, 2018 e 2019; |
| 5. Valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017, 2018 e 2019 em razão do programa; |
| 6. Nome de outras informações úteis ao acompanhamento e monitoramento do programa pelos cidadãos e gestores públicos disponibilizadas |

Fonte: Adaptado de Almeida (2000); Brasil (2000, art. 1º, § 1º c/c art. 48, § 1º, ii); Brasil (2011b, art. 7º, vii, “a” c/c art. 8º, § 1º); Brasil (2012, art. 7º); Brasil (2018a); Rezende (2012).

O Quadro 6 enumera as informações a serem analisadas na fase de monitoramento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação.

Quadro 6 - Informações referentes ao monitoramento orçamentário do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação - PIDI

| Nome da informação referente ao PIDI |
|--|
| 1.Nome das fases em que estão os processos de seleção dos empreendimentos para o Programa; |
| 2.Número de habilitados nos processos de seleção do Programa; |
| 3.Nome dos projetos selecionados nos processos do Programa; |
| 4.Número de Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação expedidos e utilizados; |
| 5.Número total de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao Programa; |
| 6.Valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017 e 2018 em razão do programa (individualizada de IPTU e ISS); |
| 7.Nome de outras informações úteis ao acompanhamento e monitoramento do programa pelos cidadãos e gestores públicos disponibilizadas |

Fonte: Adaptado de Almeida (2000); Brasil (2000, art. 1º, § 1º c/c art. 48, § 1º, ii); Brasil (2011b, art. 7º, vii, “a” c/c art. 8º, § 1º); Brasil (2012, art. 7º); Brasil (2018a); Rezende (2012).

Ou seja, as informações constantes nos Quadro 5 e 6 não se limitam às informações mínimas, definidas em normas, que devem ser disponibilizadas pelo ente federativo. Já que a legislação não dispõe de maneira aprofundada sobre a fase de monitoramento de programas de políticas públicas, adotou-se, além do parâmetro da legalidade, os parâmetros contidos na literatura para selecionar as informações a serem analisadas na fase de planejamento orçamentário, além de uma variável aberta.

3.6.1.3 Critérios de qualidade das informações referentes à transparência fiscal nas fases de planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária

A partir dos conceitos trazidos no subtópico 2.1.1.1 e nas definições trazidas pela legislação brasileira (contidas no subcapítulo 4.1.3), foram definidos os critérios de qualidade das informações e respectivas questões de análise de observância desses critérios, conforme Quadro 7.

Salienta-se que, em relação à seleção e ao alinhamento dos termos utilizados pela literatura às questões de análise, levou-se em consideração os conceitos trazidos pela legislação brasileira e a proximidade com os conceitos indicados no referencial teórico. Atenta-se também ao fato de que alguns dos critérios trazidos e conceituados pela legislação agregam mais de um critério identificado na literatura (conforme detalhado no Quadro 11, constante no subcapítulo 4.1.3).

Quadro 7 - Questões para análise de observância dos critérios legais de qualidade da informação

| Nome do critério de qualidade determinado pela legislação brasileira | Questões de análise de observância dos critérios legais de qualidade da informação |
|--|---|
| Disponibilidade | A informação é acessível, podendo ser conhecida e utilizada, por aqueles que possuem direito? |
| Autenticidade | A informação possui sua fonte identificada? A fonte e o conteúdo da informação têm credibilidade perante o público-alvo? |
| Integridade | A informação está íntegra, inteira? A informação não está corrompida ou adulterada? A informação é livre de distorção, enviesamento ou erro? A informação provém diretamente da fonte geradora (e não de retransmissores que possam tê-la modificado)? |
| Primariedade | A informação que o público-alvo necessita está completa, suficientemente detalhada, porém sem excessos? |
| Franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis | A informação é facilmente acessada ou obtida nos sítios oficiais da rede mundial de computadores? Existe um contínuo e desobstruído caminho de acesso à informação pela internet? |
| Clareza e facilidade de compreensão | A informação é livre de vazios de linguagem ou expressões obscuras? A informação é de fácil compreensão e interpretação? As unidades de medida para a informação são claras? A informação é adequada ao perfil do público alvo? A informação é livre de contradições? |
| Atualidade | A informação reúne os dados mais recentes sobre o tema? A informação é constantemente gerada/atualizada nos intervalos de tempo considerados adequados? A informação é processada e entregue rapidamente sem atrasos? |

Fonte: A autora, 2019.

Outro aspecto considerado é o fato de que na legislação brasileira, tanto o critério de primariedade, quanto o critério de autenticidade fazem referência à fonte da informação; sendo que para a pesquisa optou-se por enfatizar no critério primariedade o detalhamento e completude da informação, e no critério de autenticidade a questão da confiabilidade da fonte.

3.6.2 Protocolo de análise dos subprojetos de cidade digital estratégica

Em relação ao segundo tema, as variáveis de pesquisa de ambos os subtemas se constituem em: (i) nome da forma de previsão correlata ao subprojeto no município; (ii) ano de inserção da forma de previsão correlata ao subprojeto no município; (iii) nome da forma de associação do subprojeto ao planejamento estratégico do município; e, (iv) nome da forma de associação do subprojeto à transparência fiscal no município.

Quadro 8 - Protocolo de análise dos subprojetos de cidade digital estratégica (subprojeto de informações municipais e subprojeto de recursos de tecnologia da informação)

| Variável | Fonte | Questão | Unidade de medida |
|--|--|--|---|
| Nome da forma de previsão correlata ao subprojeto no município | Bucci (1997); Rezende (2012); Rezende (2018); Souza (2006). | De que forma o município vem prevendo o subprojeto municipal em sua estrutura normativa e institucional? | a) ato normativo; b) sistema; c) projeto. |
| Ano de inserção da forma de previsão correlata ao subprojeto no município | Bucci (1997); Rezende (2012); Rezende (2018); Souza (2006). | Em que ano o subprojeto foi inserido na estrutura normativa e institucional do município? | Ano |
| Nome da forma de associação do subprojeto ao planejamento estratégico do município | Barad (2018); Brandtner <i>et al.</i> (2017); Brorström (2017); Höglund; Svärdsten (2018); Kornberger, (2012); Mintzberg (2006); Quinn (2006); Rezende (2012); Steen (2017). | O subprojeto é associado ao planejamento estratégico do município? | a) associado; b) não associado. |
| Nome da forma de associação do subprojeto à transparência fiscal no município | Akabane (2012); Augustinho; Lima (2012); Gesuele; Metallo; Longobardi (2017); Margetts (2011); Pérez; Bolívar; Hernández (2008); Rezende (2012); Saldías; Carneiro (2016); Saur (1996). | O subprojeto é associado à transparência fiscal no município? | a) associado; b) não associado. |

Fonte: A autora, 2018.

No Quadro 8 constam representadas as supracitadas variáveis de pesquisa (na primeira coluna), as fontes que direcionaram a escolha das variáveis, conforme capítulo 2 do trabalho (na segunda coluna), as questões de pesquisa que estruturaram o levantamento de dados (terceira coluna), e as respectivas unidades de medida utilizadas para representar os dados obtidos com a aplicação das questões de pesquisa (quarta coluna).

Tal protocolo constante no Quadro 8 originou os Quadros 19 e 20 constantes no subcapítulo 4.3 (análise dos subprojetos de cidade digital estratégica no município de Salvador/BA), cada qual referente ao subprojeto analisado (de informações municipais e de recursos de tecnologia da informação); bem como possibilitou as análises comparativas entre os resultados como um todo.

A variação entre a aplicação de referidas variáveis em cada subtema se dá no subprojeto que será analisado: subprojeto de informações municipais (no primeiro subtema); e, subprojeto de recursos de tecnologia da informação (no segundo subtema).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nos próximos subtópicos são apresentados os resultados obtidos com a aplicação dos protocolos de pesquisa descritos no capítulo anterior, buscando-se relacioná-los à fundamentação teórica trazida no capítulo 2, bem como aos objetivos delineados no subcapítulo 1.3.

Em um primeiro momento (no subcapítulo 4.1), para fins de esclarecimento ao leitor do trabalho e complementação do capítulo 3 – referente à metodologia da pesquisa –, foi abordada a descrição do processo de seleção dos elementos do estudo de caso, em especial os critérios que levaram Salvador a ser selecionado como amostra da pesquisa, e o Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde e Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação definidos como unidades de estudo. Também foram explicitados os fundamentos utilizados para a seleção das informações analisadas e dos critérios de qualidade avaliados dessas informações.

Os subcapítulos 4.2 e 4.3 concentram-se de fato nas análises dos resultados propriamente ditos. No subcapítulo 4.2, verificou-se a disponibilidade e indisponibilidade de informações referentes ao planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária em vigor no município de Salvador, bem como examinou-se a observância dos critérios de qualidade pelos órgãos municipais nas informações disponibilizadas, notadamente: (i) a autenticidade; (ii) a integridade; (iii) a primariedade; (iv) o franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis; (v) a clareza e facilidade de compreensão; e (vi) a atualidade.

No subcapítulo 4.3, verificou-se a previsão institucional e normativa dos subprojetos de informação e de recursos de tecnologia da informação no município de Salvador.

Com base nos resultados obtidos e análises realizadas nos subcapítulos 4.2 e 4.3, no subcapítulo 4.4 foram pontuadas as relações entre a transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e os subprojetos de cidade digital estratégica, alcançando-se, portanto, todos os objetivos específicos delimitados no subcapítulo 1.3.2.

4.1 PROCESSO DE DEFINIÇÃO DOS ELEMENTOS DO ESTUDO DE CASO

São apresentados a seguir os detalhamentos referentes aos processos de seleção e definição dos elementos que constituíram o estudo de caso, encerrando-se, portanto, o alcance do primeiro objetivo específico da pesquisa, qual seja, identificar, a partir da fundamentação teórica e legislação vigente, os critérios de análise da transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e dos subprojetos de cidade digital estratégica.

4.1.1 Processo de seleção do município de Salvador/BA como amostra da pesquisa e dos Programas de Certificação Sustentável IPTU Verde e de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação como unidades de estudo

Conforme já mencionado no capítulo da metodologia da pesquisa (3.4) a seleção da amostra se deu a partir de quatro critérios: (i) os incentivos de natureza tributária devem estar em vigor; (ii) os incentivos de natureza tributária devem ter sido instituídos para a implementação da estratégia municipal de indução à sustentabilidade energética de edifícios; (iii) os incentivos de natureza tributária devem incidir sobre impostos municipais; e (iv) o critério populacional, ou seja, o município com maior população que tiver em vigor o incentivo de natureza tributária será o selecionado.

Respeitados os diversos posicionamentos doutrinários a respeito do tema, no âmbito brasileiro, tributo é conceituado como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966, art. 3º). Os tributos podem ser classificados em: impostos; taxas (“em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”); contribuições de melhoria (“decorrentes de obras públicas”); empréstimo compulsório (de competência da União, “para atender a despesas extraordinárias” ou “no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional”); e as contribuições prevista nos artigos 149 e 149-A

da Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 145, art. 148, art. 149 e 149-A; BRASIL, 1992b; PAULSEN, 2017).

Considerando-se que no contexto municipal brasileiro, os incentivos de natureza tributária somente podem recair sobre os tributos cuja instituição são de competência do referido ente federativo (BRASIL, 1988, art. 156; CATÃO, 2004; RAMOS FILHO, 2017), na presente pesquisa, o enfoque foi dado aos incentivos atrelados à impostos municipais, ou seja, aos incentivos de natureza tributária incidentes sobre: (i) o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); (ii) o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles relativos (ITBI); ou (iii) o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Já as discussões e debates que envolvem a temática da sustentabilidade energética abarcam aspectos básicos dentre: a modificação do paradigma em relação ao padrão de consumo atual; o aumento da eficiência no setor energético (da produção ao consumo); e o desenvolvimento e inserção de tecnologias ambientais e que se utilizam de fontes renováveis (REIS; FADIGAS; CARVALHO, 2012; SACHS, 2007; ANDRADE; MATTEI, 2013). A sustentabilidade energética de edifícios pode vir a ser caracterizada como um dos meios (estratégias) para alcançar variados objetivos municipais, como os de mitigação a efeitos adversos da urbanização no ambiente e às mudanças climáticas, ou os de conservação de recursos naturais, economia de matéria-prima; aumento de produtividade e desempenho no setor energético; de incremento em competitividade e rentabilidade, entre outros (AHMED et al., 2014; BARBIERI, 2016; BECQUÉ et al., 2016; MAZON, 1992; QUINN, 2006).

A partir da afirmação de que a utilização de instrumentos específicos é um dos elementos fundamentais para uma política pública atingir os fins determinados (PROCOPIUCK, 2013), tem-se que os incentivos fiscais concedidos quando imóveis edificadas atendem a parâmetros de sustentabilidade energética previstos em norma municipal podem ser mecanismos aptos para o alcance dos objetivos relacionados ao desenvolvimento sustentável e ao cumprimento da função socioambiental das cidades e propriedade (BARANDIER; ALMEIDA; MORAES, 2013; BECQUÉ et al., 2016).³

³ Vide, por exemplo, as disposições contidas na Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima, em que as medidas fiscais e tributárias são consideradas instrumentos que podem ser destinados a estimular a redução das emissões de gases de efeito estufa (BRASIL, 2009, art. 6º, VI). Ou ainda, o Estatuto da Cidade, lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana, no qual os incentivos fiscais têm previsão

Com a existência de um benefício fiscal embutido em determinadas condutas, os incentivos de natureza tributária podem colaborar para a atuação do município na área de sustentabilidade energética e edificações, a partir do estabelecimento de formas de encorajamento da população e dos agentes econômicos para a opção por práticas que acarretam benefícios ambientais à cidade no tocante à implantação de empreendimentos e realização de obras (BAHIA; GUEDES, 2012; BARANDIER; ALMEIDA; MORAES, 2013), de forma que os projetos de sustentabilidade energética se sobreponham às barreiras econômicas (como, por exemplo, custos envolvidos em compra e instalação de materiais específicos), além do estímulo aos proprietários de imóveis para incorporarem métodos e materiais sustentáveis às construções de novos edifícios ou aos já construídos (BECQUÉ *et al.*, 2016; LEVY, 2011).

Expostos os parâmetros inaugurais para a seleção da amostra de pesquisa, em levantamento preliminar, limitou-se a análise ao contexto jurídico-normativo brasileiro, especificamente no âmbito dos cinco municípios mais populosos do Brasil: São Paulo (12.176.866 habitantes); Rio de Janeiro (6.688.927 habitantes); Brasília (2.974.703 habitantes); Salvador (2.857.329 habitantes); e Fortaleza (2.643.247 habitantes) (IBGE, 2018).

Conforme já mencionado, verificou-se que dentre os cinco municípios, apenas Salvador possui em vigor normas de instituição e respectivas normas regulamentadoras de Programas que preveem incentivos fiscais para estimular a sustentabilidade energética de edifícios (Quadro 9)⁴.

Constatou-se que os municípios de São Paulo e Brasília possuem normas que instituem Programas da mesma espécie, faltando-lhes, porém, a regulamentação específica para que o Programa passe a ser efetivamente executado. Em São Paulo encontra-se em tramitação na câmara legislativa Projeto de Lei para a regulamentação do Programa, e em Brasília, existe em tramitação na câmara um Projeto de Lei para alterar o Programa já instituído e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente estabeleceu por intermédio de Portaria a formação do Grupo de Trabalho para a regulamentação do Programa (Quadro 9).

expressa como institutos tributários que podem ser utilizados para a implementação dos fins daquela lei (BRASIL, 2001, art. 4º, IV, “b”).

⁴ Conforme último levantamento realizado em agosto de 2018.

O município do Rio de Janeiro possui em vigor Decretos que determinam à Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente e à Secretaria Municipal de Fazenda prazos para a apresentação de plano de instituição de Programa de incentivo fiscal envolvendo o IPTU e a sustentabilidade de edifícios (Quadro 9).

Quadro 9 - Relação municípios e normas municipais

| Município | Norma em vigor | Descrição da norma em vigor | Norma em tramitação no legislativo |
|----------------|---|--|---|
| São Paulo | <ul style="list-style-type: none"> • L. 16.050/2014 | Instituição do Programa | <ul style="list-style-type: none"> • PL 568/2015 |
| Rio de Janeiro | <ul style="list-style-type: none"> • Dec. 42.776/2017; • Dec. 43.297/2017 | Determinação de prazo para apresentação de plano para instituição do Programa | / |
| Brasília | <ul style="list-style-type: none"> • L. 5.965/2017; • Port. 27/2018 (SEMA) | Instituição do Programa e instituição de Grupo de Trabalho para regulamentação | <ul style="list-style-type: none"> • PL 1.824/2017 |
| Salvador | <ul style="list-style-type: none"> • L. 8.474/2013; • Dec. 29.100/2017; • L. 8.962/2015; • Decreto 27.158/2016. | Instituição do Programa e regulamentação do Programa | / |
| Fortaleza | / | / | / |

Fonte: A autora, 2018.

Legenda: / - não consta nos portais eletrônicos da câmara ou prefeitura do município; DEC - Decreto; SEMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente; PL - Projeto de Lei; Port. - Portaria.

Apesar de o município de Fortaleza não apresentar atualmente norma em vigor ou projetos de lei em tramitação na câmara legislativa que estabeleçam incentivo fiscal envolvendo a melhoria da eficiência energética de edifícios, em 2013 e em 2017 houveram Indicações ao poder Executivo para que referida espécie de Programa fosse instituída (Indicação n. 318/2013 e Indicação n. 11/2017).

Diante dos resultados obtidos no levantamento explicitaram-se dois programas em vigor no município de Salvador a serem adotados como unidades de estudo: o Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde (instituído no artigo 5º, da Lei 8.474 de 3 de outubro de 2013, regulamentado atualmente pelo Decreto n. 29.100 de 6 de novembro de 2017) e o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação - PIDI (instituído pela Lei n. 8.962 de 30 de dezembro de 2015, e regulamentado pelo Decreto n. 27.158 de 18 de abril de 2016) (detalhados no subcapítulo 3.5).

4.1.2 Processo de seleção das informações a serem analisadas em relação ao planejamento e monitoramento dos incentivos de natureza tributária

Na seleção das informações a serem analisadas em relação às fases de gestão de planejamento e monitoramento dos incentivos de natureza tributária foram levados em consideração os dispositivos legais vigentes no contexto brasileiro (como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação e respectivo decreto regulamentador, e o Manual de Programação Orçamentária do Município de Salvador), bem como a doutrina relacionada à temática da transparência fiscal e dos incentivos de natureza tributária.

Nos subtópicos 4.1.2.1 e 4.1.2.2 tem-se a descrição de referidos processos individualizados para cada fase – planejamento e monitoramento – respectivamente (lembrando-se sempre do paralelo entre tais subtópicos com os subtópicos 3.6.1.1 e 3.6.1.2 deste trabalho).

4.1.2.1 Informações relativas ao planejamento de incentivos de natureza tributária

No contexto brasileiro, em questão de planejamento orçamentário, o município que decidir implementar a concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária deverá observar as condições impostas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.⁵

Primeiramente, para a concessão de incentivos que importem em renúncia de receita, deve ser verificado, em momento anterior à entrada em vigor de lei específica, o atendimento, pelo proponente da norma, às condições delineadas no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LUSTOZA, 2017; RAMOS FILHO, 2017), quais sejam:

- a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (BRASIL, 2000, art. 14, caput);

⁵ A concessão de incentivo fiscal sem a observância das normas legais e regulamentares aplicáveis à espécie constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 10, VII, da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992a).

- deve haver o atendimento ao disposto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (BRASIL, 2000, art. 14, caput);
- deve haver o atendimento a pelos menos uma das seguintes condições:
 - a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA), e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas em Anexo de Metas Fiscais próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (BRASIL, 2000, art. 14, I); ou
 - b) demonstração pelo proponente de que a renúncia será compensada por aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, aumento ou criação de tributo ou contribuição. Sendo que, nesse caso, o ato que implique renúncia, só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação (BRASIL, 2000, art. 14, II e § 2º).

Além dos requisitos de planejamento orçamentário previstos no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o artigo 150, § 6º da Constituição Federal dispõe que os incentivos fiscais somente podem ser concedidos mediante lei específica (em sentido estrito, e não por atos infralegais):

Art. 150. [...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g (BRASIL, 1988, art. 150 § 6º).

Em outras palavras, o princípio constitucional da legalidade estrita ou absoluta condiciona a concessão de incentivos fiscais à edição de lei ordinária (exceto quando exigida lei complementar, quando autorizada lei delegada, ou quando cumpridos os pressupostos para medida provisória). Referida lei deve, ainda, estabelecer de modo exaustivo os critérios essenciais para a identificação dos elementos que serão retirados do campo de incidência do tributo (critério material, espacial, temporal, pessoal e quantitativo; critérios esses que compõem os elementos de hipótese e

consequência da regra-matriz de incidência tributária⁶), não admitindo-se a mera permissão genérica para que tais elementos sejam livremente definidos em decreto do Poder Executivo (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011a; CARVALHO, 2018; PAULSEN, 2017; RAMOS FILHO, 2017).

No contexto municipal brasileiro, os incentivos de natureza tributária somente podem recair sobre os tributos cuja instituição são de competência do referido ente federativo (BRASIL, 1988, art. 156; CATÃO, 2004; RAMOS FILHO, 2017). Conforme já mencionado, na presente pesquisa, o enfoque foi dado aos incentivos atrelados a impostos municipais, ou seja, aos incentivos de natureza tributária incidentes sobre: (i) o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); (ii) o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles relativos (ITBI); ou (iii) o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

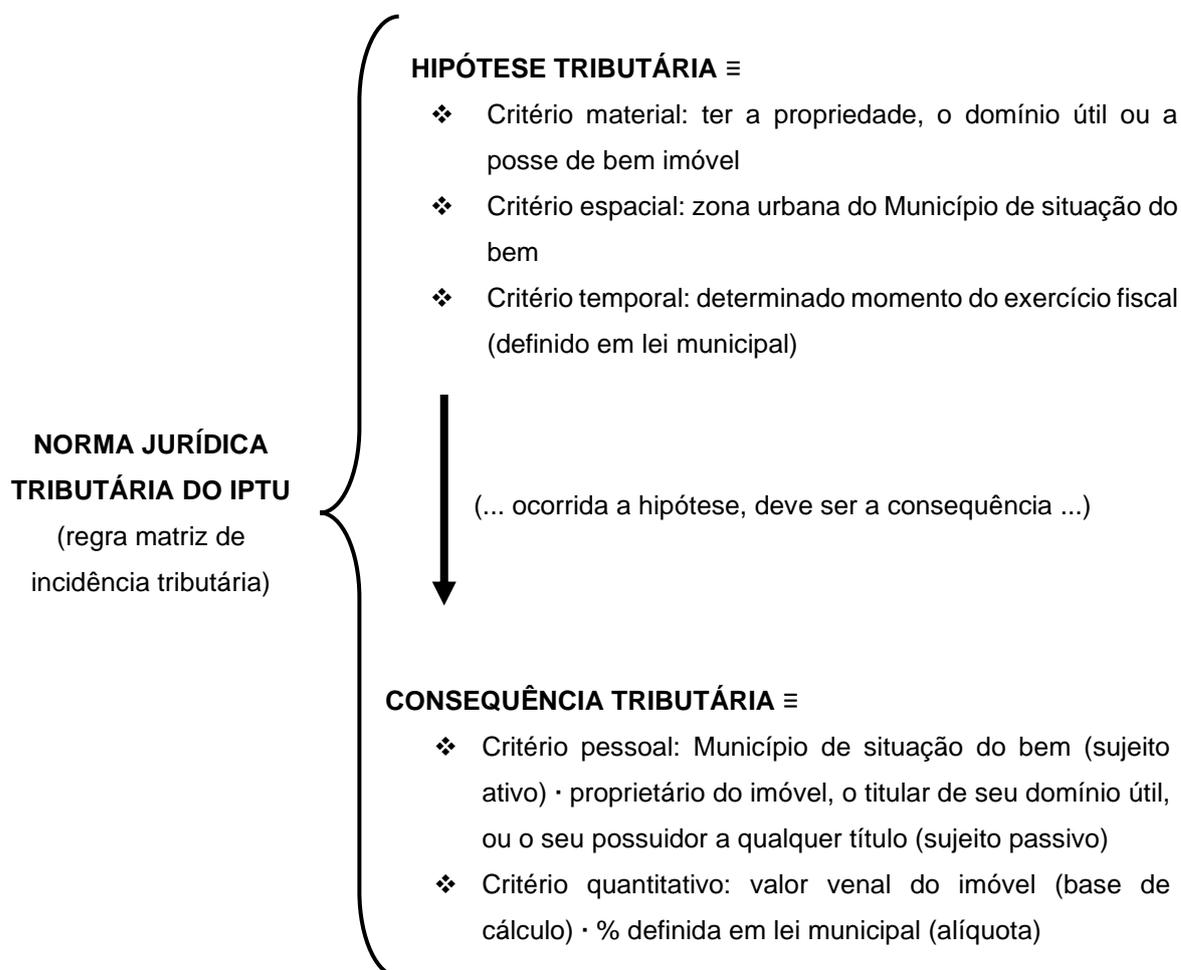
A seguir – nas Figuras 2, 3 e 4 – constam esquematizadas as regras matrizes de incidência tributária de referidos impostos. Tais esquematizações foram realizadas a fim de facilitar, no momento da observação dos documentos normativos municipais, a identificação das informações relativas aos critérios de incidência do tributo e verificação do estabelecimento pela lei municipal dos critérios essenciais retirados do campo de incidência do tributo objeto do programa de incentivo fiscal.

O Imposto Predial e Territorial Urbano incide nas hipóteses em que alguém possui, em determinado momento do exercício fiscal (definido por lei municipal), “a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física”, localizado na zona urbana de um Município (BRASIL, 1966, art. 32; CARVALHO, 2018). A base de cálculo do referido imposto é o valor venal do imóvel e o contribuinte (sujeito passivo) é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil,

⁶ A regra matriz de incidência tributária é uma norma de conduta que visa disciplinar a relação jurídico-tributária, nela resta descrita uma “hipótese, suposto ou antecedente, a que se conjuga um mandamento, uma consequência ou estatuição” (CARVALHO, 2018, p. 256). A hipótese traz a previsão de um fato, e a consequência prescreve a relação jurídica (obrigação tributária) que se instaura, onde e quando acontecer o fato cogitado no suposto (efeitos jurídicos que o acontecimento descrito no antecedente normativo propaga) (CARVALHO, 2018). “Os modernos cientistas do Direito Tributário têm insistido na circunstância de que, tanto no descriptor (hipótese) quanto no prescriptor (consequência) existem referências a critérios, aspectos, elementos ou dados identificativos. Na hipótese (descriptor), haveremos de encontrar um critério material (comportamento de uma pessoa), condicionado no tempo (critério temporal) e no espaço (critério espacial). Já na consequência (prescriptor), depararemos com um critério pessoal (sujeito ativo e sujeito passivo) e um critério quantitativo (base de cálculo e alíquota). A conjunção desses dados indicativos nos oferece a possibilidade de exhibir, na sua plenitude, o núcleo lógico-estrutural da norma-padrão de incidência tributária” (CARVALHO, 2018, p. 257).

ou o seu possuidor a qualquer título (BRASIL, 1966, art. 33 c/c art. 34). Com base nesses aspectos, na Figura 2 pode-se delimitar os elementos da regra matriz de incidência tributária do Imposto Predial e Territorial Urbano.

Figura 2 - Regra matriz IPTU



Fonte: A Autora, 2019; baseado em Carvalho (2018).

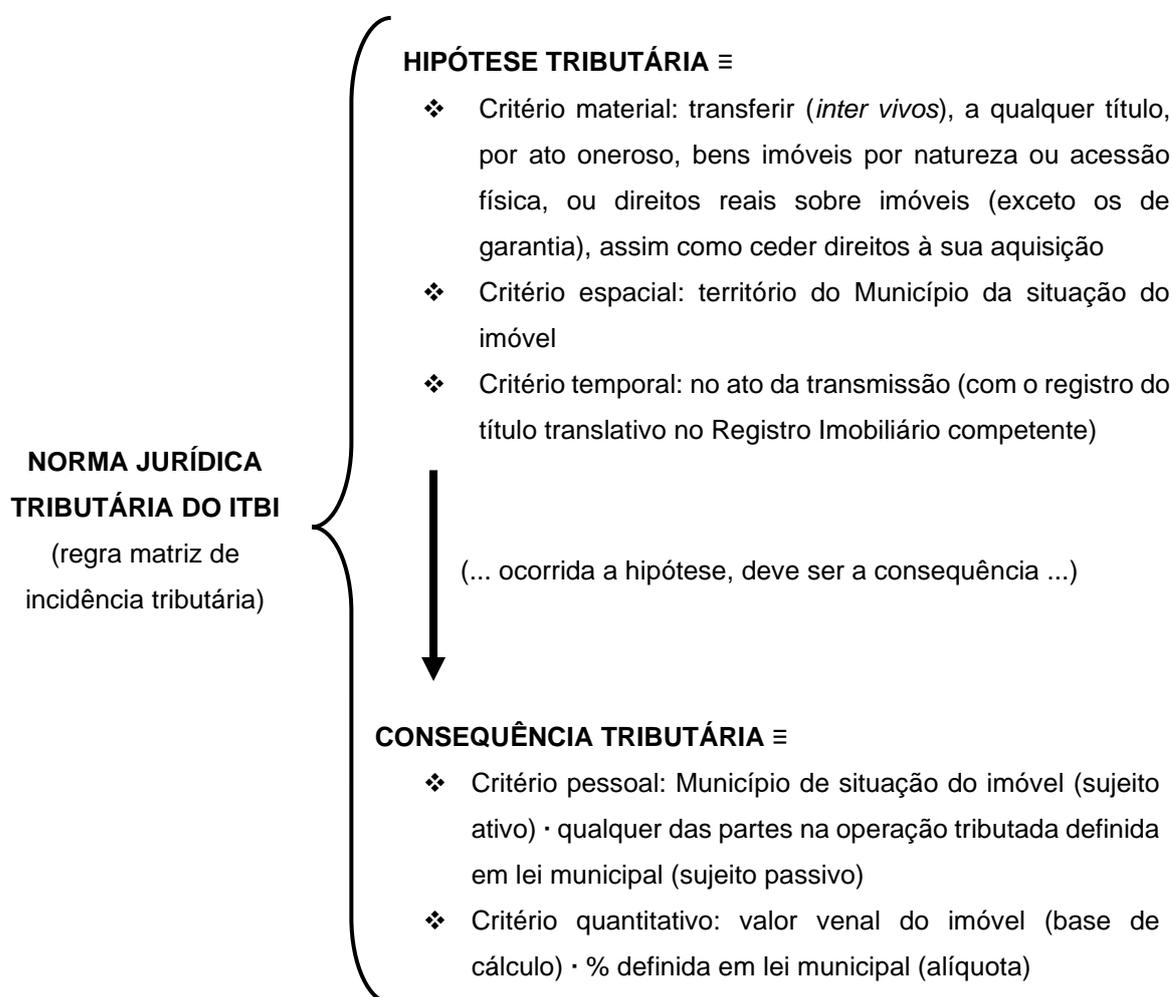
O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles relativos incide nas seguintes hipóteses: (a) em que alguém transfere a outrem, em vida e a qualquer título, por ato oneroso, bem imóvel, por natureza ou acessão física; (b) em que alguém transfere a outrem, em vida e a qualquer título, por ato oneroso, direitos reais sobre imóveis (exceto os de garantia); (c) em alguém cede a outrem, por ato oneroso, direitos relativos às transmissões referidas nas hipóteses anteriores (BRASIL, 1988, art. 156, II; HARADA, 2016).

O Município competente para a imposição do referido imposto é o da situação do bem imóvel transmitido, ou sobre que versarem os direitos cedidos; sendo que a

eleição do sujeito passivo da obrigação tributária (contribuinte), nesse caso, ficou a cargo da legislação de cada Município que pode escolher qualquer das partes na operação tributada. A base de cálculo é o valor venal do imóvel ou dos bens ou direitos transmitidos (BRASIL, 1988, art. 156, § 2º, II c/c BRASIL, 1966, art. 38, art. 41 e art. 42).

Com base nesses aspectos, na Figura 3 pode-se delimitar os elementos da regra matriz de incidência tributária do Imposto de Transmissão *inter vivos* de Bens Imóveis e de Direitos a eles relativos.

Figura 3 - Regra matriz ITBI

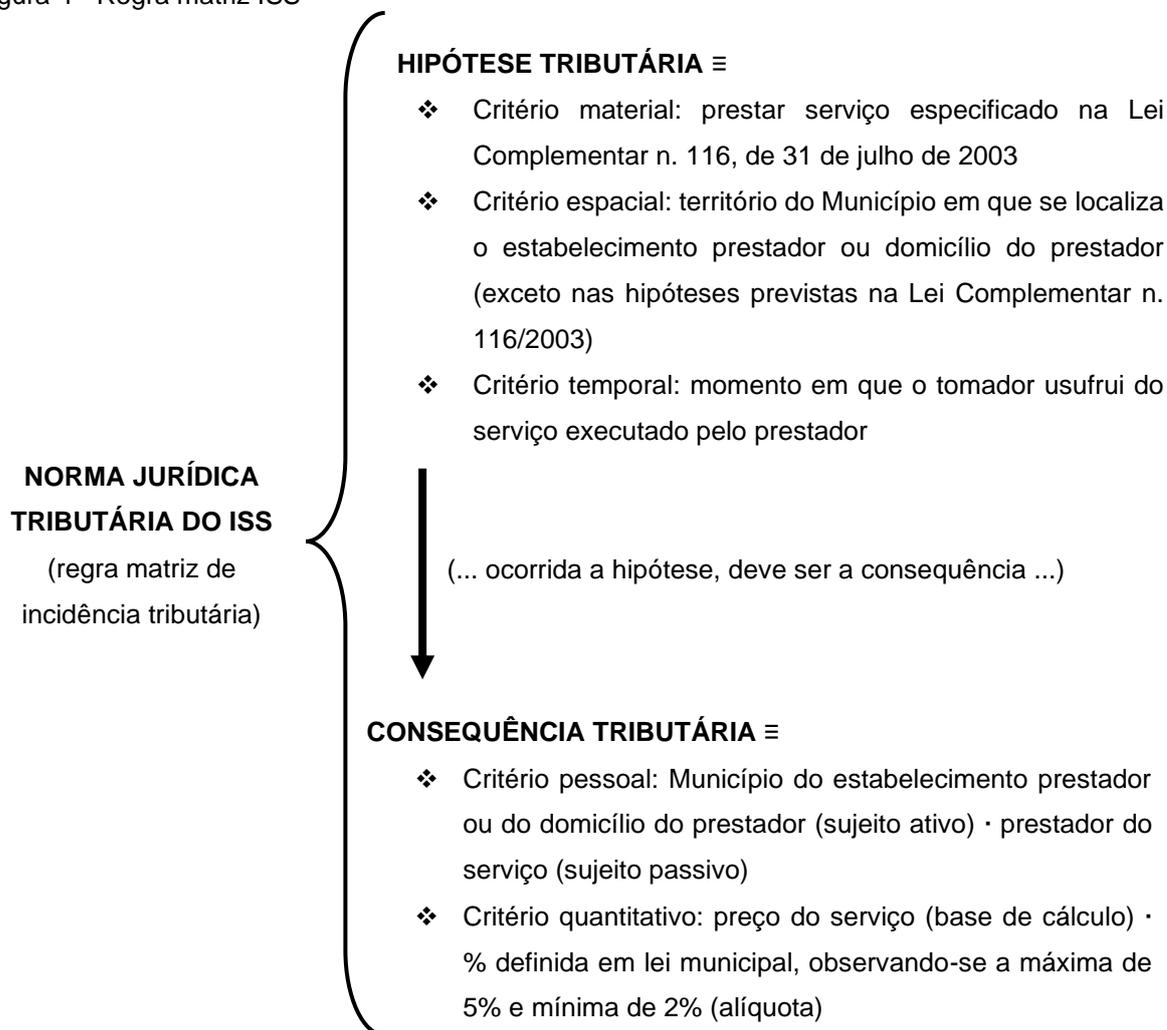


Fonte: A Autora, 2019; baseado em Carvalho (2018).

O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza incide nas hipóteses em que alguém presta a outrem serviço especificado em lei complementar. Dando enfoque às disposições da Lei Complementar n. 116/2003, na Figura 4 pode-se delimitar os

elementos da regra matriz de incidência tributária do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

Figura 4 - Regra matriz ISS



Fonte: A Autora, 2019; baseado em Carvalho (2018).

O Município competente para a imposição do referido imposto é, em regra⁷, o do local do estabelecimento prestador do serviço ou, na falta do estabelecimento, o do local do domicílio do prestador; sendo o contribuinte o prestador do serviço. A base de cálculo do imposto é o preço do serviço (BRASIL, 2003, art. 1º, art. 3º, art. 5º e art. 7º).

Para a Lei Complementar n. 116/2003, estabelecimento prestador é definido como:

⁷ Vide art. 3º da Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003 (BRASIL, 2003).

[...] o local onde o contribuinte desenvolva a atividade de prestar serviços, de modo permanente ou temporário, e que configure unidade econômica ou profissional, sendo irrelevantes para caracterizá-lo as denominações de sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação ou contato ou quaisquer outras que venham a ser utilizadas (BRASIL, 2003, art. 4º).

Torna-se produtivo evidenciar, contudo, a tendência do Superior Tribunal de Justiça “em dar relevância ao aspecto do efetivo local da prestação de serviço como na época da vigência do art. 12 do Decreto-lei no 406/68”, ao conceder uma ampla definição de estabelecimento prestador de serviços, fator que gera controvérsias da delimitação do sujeito ativo e critério espacial do imposto (“controvérsias essas que a lei complementar procurou afastar no cumprimento de sua missão constitucional” consubstanciada no art. 146, I, da Constituição Federal) (HARADA, 2014, p. 309).

Com isso, em relação aos incentivos de natureza tributária, “a lei do ente federativo interessado deve trazer os requisitos objetivos a fim de garantir a contraprestação efetiva por parte dos beneficiários” do incentivo, e, conseqüentemente, no respectivo projeto de lei, deve vir “demonstrado, de forma clara e minuciosa”, o atendimento aos requisitos e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal, sob pena de não poderem ser aprovados os incentivos de natureza tributária, não somente por ilegalidade, mas por inconstitucionalidade (LUSTOZA, 2017, p. 516).

Ademais, em leitura na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se que, tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), quanto a Lei Orçamentária Anual (LOA), também deverão compreender as disposições referentes às renúncias de receita em vigor, sendo necessário:

- que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e o integrante Anexo de Metas Fiscais, contenha o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (BRASIL, 1988, art. 165, § 2º; BRASIL, 2000, art. 4º, § 2º, V);
- que o projeto de lei orçamentária anual (LOA), esteja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes da renúncia fiscal, bem como das medidas de compensação (BRASIL, 1988, art. 165, § 6º; BRASIL, 2000, art. 5º, II).

As diretrizes mínimas que o processo de planejamento orçamentário de incentivos de natureza tributária deve observar foram sintetizados conforme o Quadro 10, para fins de organização do protocolo de pesquisa delineado no subcapítulo 3.6.1.1.

Quadro 10 - Diretrizes mínimas de planejamento orçamentário para a instituição de incentivos de natureza tributária

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. A proposta de concessão do incentivo de natureza tributária deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devia iniciar sua vigência e nos dois seguintes; 2. A proposta de concessão do incentivo de natureza tributária deve demonstrar o atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) municipal; 3. O proponente deve demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA); 4. O proponente deve demonstrar que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas em Anexo de Metas Fiscais próprio da LDO; <p><u>Ou</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 3. O proponente deve demonstrar que a renúncia será compensada por aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, aumento ou criação de tributo ou contribuição; 4. O proponente deve demonstrar que o ato que implica renúncia, só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação; 5. A Lei (em sentido estrito) que instituiu o benefício fiscal deve estabelecer de modo exaustivo os critérios essenciais para a identificação dos elementos retirados do campo de incidência do tributo; 6. A LDO, e o integrante Anexo de Metas Fiscais, deve conter o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita; 7. O projeto de LOA, deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes da renúncia fiscal, bem como das medidas de compensação. |
|---|

Fonte: Adaptado de Brasil (1988, art.150, § 6º c/c art. 165, § 6º); Brasil (2000, art. 4º, § 2º c/c art. 5º, II c/c art. 14); Brasil (2018b); Carvalho (2018); Lustoza (2017); Paulsen (2017); Ramos Filho (2017); Salvador (2015f).

O Manual de Programação e Orçamento de Salvador reitera as disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira (SALVADOR, 2015g).

4.1.2.2 Informações relativas ao monitoramento de incentivo de natureza tributária

Nos termos da Lei de Acesso à Informação brasileira é dever atribuído aos órgãos e entidades do Poder Público garantir a todos os interessados a obtenção de informações relativas “à implementação, acompanhamento e resultados dos

programas, projetos e ações [...], bem como metas e indicadores propostos” (BRASIL, 2011b, art. 7º, VII, “a” c/c art. 8º, § 1º). No mesmo sentido, o Decreto n. 7.724/2012 (que regulamenta a Lei de Acesso à Informação) estabelece que tais órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações sobre “programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto”, bem como sobre “execução orçamentária e financeira detalhada” (BRASIL, 2012, art. 7º).

No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal define que a ação transparente na gestão fiscal engloba, dentre outros aspectos, a publicidade de informações relativas ao cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas, inclusive as que demonstrem a observância dos limites e condições referentes à renúncia de receita (BRASIL, 2000, art. 1º, § 1º c/c art. 48, § 1º, II), de forma a criar “mecanismos de controle que permitam conhecer, em nível agregado e por exercício financeiro, os montantes de recursos renunciados, os beneficiários destes recursos e os resultados efetivos comparados aos objetivos dos planos do governo” (ALMEIDA, 2000, p. 20).

Ainda, para fins de complementação, o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a política de governança da administração pública federal salienta como uma das diretrizes da governança pública a avaliação das “propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais” e aferição, sempre que possível, de seus custos e benefícios (BRASIL, 2017, art. 4º, VII). Apesar de ser ato normativo dirigido para a administração pública federal, já há Projeto de Lei (PL 9.163/2017) em tramitação no Congresso Nacional para aplicar as medidas e diretrizes da política federal aos demais Poderes da República, além de Estados, Municípios e Distrito Federal.

A partir disso, já se tem como clara a obrigação (e não mera faculdade) dos entes federativos, inclusive do Município, que instituiu em seu território um programa de incentivo fiscal, de garantir a ampla divulgação dos planos, leis orçamentárias, prestações de contas, dentre outros, que possibilitem o pleno conhecimento e acompanhamento pela sociedade, “em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira” (BRASIL, 2000, art. 48).

Referidos aspectos fundamentaram a delimitação das informações contidas no subcapítulo 3.6.1.2.

4.1.3 Processo de seleção dos critérios de qualidade a serem avaliados nas informações referentes ao planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária

Os critérios de qualidade a serem avaliados nas informações foram selecionados a partir do alinhamento entre dimensões tratadas pelos autores (no subcapítulo 2.1.1.1) e as dimensões determinadas pela legislação brasileira, da forma constante no Quadro 11.

Quadro 11 - Relação entre os critérios de qualidade determinados pela legislação brasileira e critérios de qualidade trazidos pela literatura

| Nome do critério de qualidade determinado pela legislação brasileira | Nome dos critérios de qualidade trazidos pela literatura |
|---|--|
| Disponibilidade | <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidade |
| Autenticidade | <ul style="list-style-type: none"> • Confiabilidade • Credibilidade • Rastreabilidade • Reputação |
| Integridade | <ul style="list-style-type: none"> • Correção • Integridade • Originalidade |
| Primariedade | <ul style="list-style-type: none"> • Abrangência • Completude • Escopo • Quantia apropriada • Representação concisa |
| Franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis | <ul style="list-style-type: none"> • Abertura • Acessibilidade • Conveniência • Existência |
| Clareza e facilidade de compreensão | <ul style="list-style-type: none"> • Clareza • Compreensibilidade • Interpretabilidade • Contextualização • Consistência • Representação consistente |
| Atualidade | <ul style="list-style-type: none"> • Atualidade • Frequência • Oportuna • Pontualidade • Tempestividade |

Fonte: A autora, 2019; com base em Brasil (2000, art. 48, §1º, ii); Brasil (2011b, art. 8º, § 2º); Brasil (2012, art. 7º); De Sordi (2015); Eppler (2006); Floridi (2013); Lee *et al.* (2002); Matias-Pereira (2013); Michener; Bersch (2013); Miller (1996); Pattanayak (2018); Rezende (2012).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação e respectivo Decreto regulamentador definem que: todos os instrumentos da gestão fiscal devem ser divulgados em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2000, art. 48, §1º,

II; BRASIL, 2011b, art. 8º, § 2º; BRASIL, 2012, art. 7º); e que as informações sobre a administração do patrimônio público (inclusive acerca do planejamento orçamentário e monitoramento de políticas públicas) devem ser: (a) disponíveis (podendo ser conhecidas e utilizadas por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados); b) autênticas (legítimas; produzidas, expedidas, recebidas ou modificadas por determinado indivíduo, equipamento ou sistema); c) íntegras (não modificadas, inclusive quanto à origem, trânsito e destino); d) primárias (completas; coletadas na fonte, com o máximo de detalhamento possível); e) franqueadas mediante procedimentos objetivos e ágeis (em local de fácil acesso, e obrigatoriamente em sítios oficiais da rede mundial de computadores); f) claras e de fácil compreensão; e g) atuais (reunindo os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que as organizam) (BRASIL, 2011b; BRASIL, 2012).

Delineados os processos de seleção da amostra da pesquisa, unidades de observação e aspectos que fundamentaram a construção dos protocolos de pesquisa, nos próximos capítulos estão documentados e analisados os resultados obtidos no município de Salvador, especificamente: (i) à transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária (instituídos no âmbito do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde e do Programa de Incentivo o Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI, já descritos nos subtópicos 3.5.1 e 3.5.2, respectivamente); (ii) aos subprojetos de informações municipais e de recursos de tecnologia da informação; e (iii) à evidenciação das relações entre a transparência fiscal no planejamento e monitoramentos dos incentivos de natureza tributária e os subprojetos de cidade digital estratégica.

4.2 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA FISCAL NO PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DE INCENTIVOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA

Nos próximos subcapítulos (4.2.1, 4.2.2 e 4.2.3) verifica-se a disponibilidade e indisponibilidade de informações referentes ao planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária em vigor no município de Salvador; e examina-se a observância dos critérios de qualidade pelos órgãos municipais nas informações

disponibilizadas, notadamente: (i) a autenticidade; (ii) a integridade; (iii) a primariedade; (iv) o franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis; (v) a clareza e facilidade de compreensão; e (vi) a atualidade. Cumpre-se, dessa maneira, o segundo e terceiro objetivo específico definido para a pesquisa.

As análises foram efetuadas de maneira individualizada por fase (de gestão – subcapítulo 4.2.1 – e de monitoramento – subcapítulo 4.2.2), bem como por programa de política pública (Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde – 4.2.1.1 e 4.2.2.1 –, e Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação – 4.2.1.2 e 4.2.2.2).

No subcapítulo 4.2.2.3 há a análise de informações complementares disponibilizadas pelo município sobre o monitoramento de programas que envolvem benefícios tributários em vigor. Por fim, no subcapítulo 4.2.3 são realizadas análise comparativas entre os resultados obtidos no subcapítulo 4.2 como um todo.

4.2.1 Análise da transparência fiscal no planejamento de incentivos de natureza tributária no município de Salvador/BA

Conforme já mencionado, nos próximos subcapítulos são expostas as análises acerca da transparência fiscal na fase de planejamento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde (4.2.1.1) e do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação (4.2.1.2).

4.2.1.1 Análise da transparência fiscal no planejamento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde

Aplicando-se o protocolo de pesquisa e as respectivas variáveis de análise da transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária explicitado nos Quadros 3 e 4, obteve-se os resultados expressos no Quadro 12 para a fase de planejamento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde.

Referentes à fase de planejamento orçamentário do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde, do total de 7 (sete) informações analisadas, são disponibilizadas 3 (três) informações nos portais eletrônicos do município, ou seja, 42,85% das informações analisadas, quais sejam: (i) valor estimado do impacto orçamentário-financeiro relacionado ao exercício em que a renúncia deveria iniciar sua vigência e nos dois seguintes, (ii) tipo de medida de compensação da renúncia de

receita relacionado ao valor de aumento de receita proveniente da medida, e (iii) nome dos elementos retirados do campo de incidência do tributo (Quadro 12).

Das informações disponibilizadas, apenas 1 (uma) – nome dos elementos que serão retirados do campo de incidência do tributo – cumpre integralmente com os demais critérios de qualidade (o que representa a porcentagem de 33,33% das informações disponíveis) (Quadro 12).

Quadro 12 - Síntese transparência fiscal no planejamento do Programa IPTU Verde

| Nome da informação analisada referentes ao planejamento de incentivos de natureza tributária | | | Qualidade da informação analisada |
|---|--|--|--|
| 1. Valor estimado do impacto orçamentário-financeiro <i>versus</i> exercício em que a renúncia deveria iniciar sua vigência e nos dois seguintes (no projeto de lei do incentivo) | | | Disponível, porém incompleta e de difícil acesso |
| 2. Forma de atendimento ao disposto na LDO municipal (no projeto de lei do incentivo) | | | Indisponível |
| 3. Tipo de medida de compensação da renúncia de receita <i>versus</i> valor de aumento de receita proveniente da medida (no projeto de lei do incentivo) | | | Disponível, porém incompleta e de difícil acesso |
| 4. Data da efetiva implementação da medida de compensação <i>versus</i> data de entrada em vigor do ato que implica renúncia (no projeto de lei do incentivo) | | | Indisponível |
| 5. Nome dos elementos retirados do campo de incidência do tributo (em Lei ordinária do incentivo fiscal) | | | Disponível |
| 6. Valor estimado da renúncia de receita <i>versus</i> tipo de medida de compensação <i>versus</i> exercício fiscal (na LDO e integrante Anexo de Metas Fiscais) | | | Indisponível |
| 7. Tipo de efeito regionalizado sobre receitas e despesas <i>versus</i> valor da renúncia fiscal <i>versus</i> tipo de medida de compensação (nos projetos de LOA) | | | Indisponível |
| Resultado quantitativo (número, fração e porcentagem) de informações disponíveis, indisponíveis e indicativo geral dos nomes dos critérios de qualidade inobservados | | | |
| Informações disponíveis | Informações indisponíveis | Informações disponíveis que cumprem integralmente com os demais critérios de qualidade | Critérios de qualidade não observados nas informações disponíveis |
| 3 (3/7, ou 42,85%, das informações) | 4 (4/7, ou 57,14%, das informações) | 1 (1/3, ou 33,33%, das informações disponíveis) | <ul style="list-style-type: none"> • Primariedade (2); • Franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis (2). |

Fonte: A autora, 2019.

Das 7 (sete) informações analisadas, não estão disponíveis 4 (quatro) informações relativas ao planejamento orçamentário do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde (ou 57,14%, das informações analisadas): (i) forma de atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentária municipal, (ii) data da efetiva implementação da medida de compensação relacionada à data de entrada em vigor do ato que implica renúncia (SALVADOR, 2013d), (iii) valor estimado da renúncia

de receita relacionado ao tipo de medida de compensação e exercício fiscal, e (iv) tipo de efeito regionalizado sobre receitas e despesas relacionado ao valor da renúncia fiscal e tipo de medida de compensação (SALVADOR, 2019a) (Quadro 12).

Em relação à qualidade das informações disponíveis, verificou-se que as 3 (três) informações disponíveis são autênticas, já que foram produzidas e expedidas pelos órgãos do governo municipal; são íntegras, já que não há sinais de que houve a modificação de quaisquer das informações (inclusive quanto à origem, trânsito e destino); são claras e em linguagem de fácil compreensão (considerando-se suas finalidades); e são atualizadas (na medida em que se referem ao processo de planejamento e instituição do programa transcorrido na Câmara Legislativa municipal e à Lei ordinária em vigor) (Quadro 12).

A informação relativa ao nome do elemento que será retirado do campo de incidência do tributo (desconto de até 10% na alíquota do imposto a proprietários de imóveis residenciais e não residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio-ambiente) também é primária (completa/detalhada), e franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis (nos portais eletrônicos, independentemente de requerimentos) (SALVADOR, 2013e).

Quanto à informação valor estimado do impacto orçamentário-financeiro relacionado ao exercício em que a renúncia deveria iniciar sua vigência e nos dois seguintes, apesar de a proposta de concessão do incentivo (Projeto de Lei 644/2013) ter sido acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o valor apresentado refere-se a um total que engloba os exercícios de 2014, 2015 e 2016 (R\$ 13,8 milhões), e, portanto, sem demonstrativo de estimativa individualizada por cada um desses exercícios (SALVADOR, 2013d). Dessa forma, tal informação não é detalhada ou completa. Referida informação também não é franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, já que para sua obtenção foi necessário o conhecimento prévio sobre o processo legislativo do município, a percepção de que o documento disponibilizado na câmara legislativa estava incompleto, e a realização de requerimento formal à Câmara Legislativa do documento faltante em que consta a informação (Exposição de Motivos n. 03/GAB, de 27 de agosto de 2013, da Secretaria da Fazenda).

Em relação ao tipo de medida de compensação da renúncia de receita relacionado ao valor de aumento de receita proveniente da medida, embora o proponente mencione que a renúncia seria compensada por aumento de receita

proveniente da ampliação da base de cálculo (no caso, atualização da Planta Genérica de Valores dos imóveis), não são apresentadas especificações que possibilitem a identificação da medida na atividade legislativa e arrecadatória municipal, o que caracteriza a informação como incompleta (sem o máximo de detalhamento possível) (SALVADOR, 2013d). A informação também não é franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, pelos mesmos motivos da informação anterior.

Ou seja, resumidamente, os critérios de primariedade (completude ou detalhamento) e franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis se evidenciaram como não observados em 2 (duas) das informações: (i) valor estimado do impacto orçamentário-financeiro relacionado ao exercício em que a renúncia deveria iniciar sua vigência e nos dois seguintes; e (ii) tipo de medida de compensação da renúncia de receita relacionado ao valor de aumento de receita proveniente da medida (Quadro 12).

Com a finalidade de obtenção de esclarecimentos relativos ao planejamento orçamentário do Programa, no dia 20 de fevereiro de 2019, foi realizado pedido de informação por intermédio do portal do Programa Fala Salvador (SALVADOR, 2019b) (protocolo sob n. 2019065104864), requisitando informações acerca da maneira na qual o município de Salvador vem considerando as renúncias de receita referentes ao Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde nas Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDOs, e nas Leis Orçamentárias Anuais – LOAs; salientando-se o interesse em localizar nas respectivas leis orçamentárias do município as referências contábeis a tal Programa (desde sua entrada em vigor) e os demonstrativos regionalizados do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes da renúncia fiscal, bem como das medidas de compensação.

Em resposta encaminhada no dia 17 de abril de 2019, a Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ), informou os valores efetivamente concedidos dos benefícios por ano (de 2016 a 2019), conforme descrito no subcapítulo 4.2.2.1 do trabalho, tendo em vista tratar-se de uma das informações selecionadas para análise da transparência no monitoramento do Programa; esclareceu que até o exercício de 2019 as peças orçamentárias incluíram o devido abatimento das receitas correspondentes aos benefícios relacionados ao Programa nas estimativas globais, sem discriminação; e explicou que a partir do exercício de 2020, medidas e procedimentos de controle serão implementados para destacar tais valores de renúncia nas peças orçamentárias.

Diante dos resultados obtidos, não é possível verificar se o município de Salvador observou todas as condições impostas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a concessão dos incentivos de natureza tributária compreendidos pelo Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde. Ou seja, não há transparência integral na disponibilização das informações, especialmente em relação: (i) à forma de atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias municipal, (ii) à data da efetiva implementação da medida de compensação e sua relação com a data de entrada em vigor do ato que implica renúncia, (iii) ao valor estimado da renúncia de receita associado ao tipo de medida de compensação por exercício fiscal, e (iv) ao tipo de efeito regionalizado sobre receitas e despesas associado ao valor da renúncia fiscal e tipo de medida de compensação.

Conforme já salientado, no contexto brasileiro, em questão de planejamento orçamentário, o município de Salvador, ao decidir implementar a concessão de incentivo de natureza tributária deveria observar as condições impostas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. As duas primeiras informações constatadas como indisponíveis, deveriam constar no projeto de lei do Programa, para que as condições de implementação fossem averiguadas pelo Poder Público em momento anterior à entrada em vigor de lei específica (BRASIL, 2000, art. 14; LUSTOZA, 2017; RAMOS FILHO, 2017). Ao analisar o projeto de lei do Programa (SALVADOR, 2013d), além de constatar que referidas informações não estão ali presentes, também emergiu a questão relacionada à carência de demonstração pelo proponente da adequação lógica, da necessidade e proporcionalidade da medida (BARCELLOS, 2018; BARROSO, 2018; DI PIETRO, 2018), não restando explícito se houve qualquer estudo ou análise prévia que indique que o incentivo de natureza tributária é idôneo, coeso ou o meio mais adequado e menos oneroso para se alcançar o fim almejado de estimular a proteção, preservação e recuperação do ambiente, aspectos esses que também constituem elementos de transparência.

Ademais, as duas últimas informações deveriam constar de forma expressa e clara nas leis orçamentárias do município (a penúltima nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e integrantes Anexos de Metas Fiscais, e a última nos projetos das Leis Orçamentárias Anuais) (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000). A afirmação emitida pela Secretaria Municipal da Fazenda de que foi incluído o devido abatimento das receitas correspondentes aos benefícios relacionados ao Programa nas estimativas globais, sem discriminação, apenas confirma o descumprimento com os preceitos da Lei de

Acesso à Informação e Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000; BRASIL, 2011b; BRASIL, 2012).

Já em relação às informações disponíveis, atenta-se ao fato de que somente 1 (uma) informação atende a todos os critérios de qualidade analisados, sendo que as demais informações disponíveis além de serem incompletas, precisaram ser solicitadas formalmente ao Poder Público, o que retira a qualidade de facilidade de acesso (DE SORDI, 2015; EPPLER, 2006; FLORIDI, 2013; LEE *et al.*, 2002; MATIAS-PEREIRA, 2013; MICHENER; BERSCH, 2013; MILLER, 1996; PATTANAYAK, 2018; REZENDE, 2012).

Nesse sentido, em relação à transparência fiscal no planejamento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde, é admissível classificar o Município de Salvador como um município essencialmente não transparente (tendo em vista que a maioria das informações não são disponibilizadas, e, quando disponibilizadas não cumprem com todos os critérios de qualidade). E, nas hipóteses em que disponibilizou as informações, Salvador configurou-se como um município de iniciativa fundamentalmente passiva (BRANS; PETERS; VERBELEN, 2012; BRASIL, 2015; FERNÁNDEZ, 2019; GUY; ELY, 2018; SILVA *et al.*, 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

4.2.1.2 Análise da transparência fiscal no planejamento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI

Aplicando-se o protocolo de pesquisa e as respectivas variáveis de análise da transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária explicitado nos Quadros 3 e 4, obteve-se os resultados expressos no Quadro 13 para a fase de planejamento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação - PIDI.

Assim, relativamente à fase de planejamento orçamentário do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação - PIDI, do total de 7 (sete) informações analisadas, são disponibilizadas todas as 7 (sete) informações nos portais eletrônicos do município, ou seja, 100% das informações analisadas, quais sejam: (i) valor estimado do impacto orçamentário-financeiro relacionado ao exercício em que a renúncia deveria iniciar sua vigência e nos dois seguintes, (ii) forma de atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias municipal, (iii) valor da

renúncia de receita relacionado ao valor de receita estimada na Lei Orçamentária Anual, (iv) valor da renúncia de receita relacionado às metas de resultados fiscais previstas em Anexo de Metas Fiscais próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, (v) nome dos elementos retirados do campo de incidência do tributo, (vi) valor estimado da renúncia de receita relacionado ao tipo de medida de compensação e ao exercício fiscal, e (vii) tipo de efeito regionalizado sobre receitas e despesas relacionado ao valor da renúncia fiscal e tipo de medida de compensação (Quadro 13).

Quadro 13 - Síntese transparência fiscal no planejamento do PIDI

| Nome da informação analisada referentes ao planejamento de incentivos de natureza tributária | | Qualidade da informação analisada | |
|---|---------------------------|--|---|
| 1. Valor estimado do impacto orçamentário-financeiro <i>versus</i> exercício em que a renúncia deveria iniciar sua vigência e nos dois seguintes (no projeto de lei do incentivo) | | Disponível | |
| 2. Forma de atendimento ao disposto na LDO municipal (no projeto de lei do incentivo) | | Disponível, porém incompleta | |
| 3. Valor da renúncia de receita <i>versus</i> valor de receita estimada na LOA (no projeto de lei do incentivo) | | Disponível, porém incompleta | |
| 4. Valor da renúncia de receita <i>versus</i> metas de resultados fiscais previstas em Anexo de Metas Fiscais próprio da LDO (no projeto de lei do incentivo) | | Disponível, porém incompleta | |
| 5. Nome dos elementos retirados do campo de incidência do tributo (em Lei ordinária do incentivo fiscal) | | Disponível | |
| 6. Valor estimado da renúncia de receita <i>versus</i> tipo de medida de compensação <i>versus</i> exercício fiscal (na LDO e integrante Anexo de Metas Fiscais) | | Disponível (a partir de 2017) | |
| 7. Tipo de efeito regionalizado sobre receitas e despesas <i>versus</i> valor da renúncia fiscal <i>versus</i> tipo de medida de compensação (nos projetos de LOA) | | Disponível (com fácil acesso a partir da LOA de 2019) | |
| Resultado quantitativo (número, fração e porcentagem) de informações disponíveis, indisponíveis e indicativo geral dos nomes dos critérios de qualidade inobservados | | | |
| Informações disponíveis | Informações indisponíveis | Informações disponíveis que cumprem integralmente com os demais critérios de qualidade | Critérios de qualidade não observados nas informações disponíveis |
| 7 (7/7, ou 100%, das informações) | 0 | 4 (4/7, ou 57,14%, das informações disponíveis) | • Primariedade (3). |

Fonte: A autora, 2019.

Das informações disponibilizadas, 4 (quatro) cumprem integralmente com os critérios de qualidade (o que representa a porcentagem de 57,14% das informações disponíveis): (i) valor estimado do impacto orçamentário-financeiro relacionado ao exercício em que a renúncia deveria iniciar sua vigência e nos dois seguintes; (ii) nome dos elementos retirados do campo de incidência do tributo; (iii) valor estimado da renúncia de receita relacionado ao tipo de medida de compensação e exercício fiscal;

e (iv) tipo de efeito regionalizado sobre receitas e despesas relacionado ao valor da renúncia fiscal e tipo de medida de compensação (Quadro 13).

As 7 (sete) informações disponíveis são autênticas, já que foram produzidas e expedidas pelos órgãos do governo municipal; são íntegras, já que não há sinais de que houve a modificação de quaisquer das informações (inclusive quanto à origem, trânsito e destino); são claras e em linguagem de fácil compreensão (considerando-se suas finalidades); são atualizadas (alusivas ao processo de planejamento e instituição do programa transcorrido na Câmara Legislativa municipal, a Lei municipal em vigor e às leis orçamentárias mais recentes); e são franqueadas mediante procedimentos objetivos e ágeis, nos portais eletrônicos da Prefeitura e Câmara Legislativa, independentemente de requerimentos.

As informações relativas (i) ao valor estimado do impacto orçamentário-financeiro relacionado ao exercício em que a renúncia deveria iniciar sua vigência e nos dois seguintes (exercício de 2015, com ausência de impacto; 2016, de R\$ 15 milhões; e 2017, de R\$ 30 milhões), (ii) ao nome dos elementos retirados do campo de incidência do tributo (concessão de crédito tributário de até 50% do valor investido nos empreendimentos listados em edital específico, em nome do investidor, que poderá utilizá-lo para obter desconto no pagamento de IPTU ou ISS), (iii) ao valor estimado da renúncia de receita relacionado ao tipo de medida de compensação e ao exercício fiscal (individualizado do ano de 2017 até o ano de 2021, restando esclarecido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias que os incentivos fiscais previstos foram contemplados na estimativa da receita e na definição das metas fiscais fixadas para os períodos, prescindindo, portanto, de medidas de compensação a serem implementadas), (i) ao tipo de efeito regionalizado sobre receitas e despesas relacionado ao valor da renúncia fiscal e tipo de medida de compensação (sendo esclarecido que os benefícios do PIDI alcançam as Prefeituras Bairros de Barra/Pituba, Centro/Brotas, Liberdade/São Caetano e Cidade Baixa, cuja implementação é absorvida de forma inter-regional, na despesa, pelo Programa Estímulo aos Negócios Emprego e Renda); são primárias (completas e detalhadas), e franqueadas mediante procedimentos objetivos e ágeis (independentemente de requerimentos, nos portais eletrônicos) (SALVADOR, 2015b; SALVADOR, 2015e; SALVADOR, 2019a).

Pertinente observar que em relação à informação tipo de efeito regionalizado sobre receitas e despesas relacionado ao valor da renúncia fiscal e tipo de medida de

compensação, no Projeto de Lei 486/2017 (que se refere às estimativas de receita e à fixação da despesa orçamentária para o exercício de 2018), consta indicativo de emenda modificativa (n. 13), para que fosse incluído no projeto o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes da renúncia fiscal. Referido demonstrativo, porém, além de constar exclusivamente no anexo de emendas protocolado pela Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, acessível nos documentos constantes no trâmite do projeto da Lei Orçamentária Anual (sendo necessário busca específica no site da Câmara Legislativa), também não consta na redação final da Lei Orçamentária Anual – Lei n. 9.305/2017 – que entrou em vigor em 2018, aspecto que dificulta o acesso à informação por todos os eventuais interessados (SALVADOR, 2017a; SALVADOR, 2019a). Já no Projeto de Lei 275/2018 (que se refere às estimativas de receita e à fixação da despesa orçamentária para o exercício de 2019), consta na revisão das metas fiscais o demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita, com esclarecimento dos impactos regionalizados do respectivo efeito (SALVADOR, 2018b), sendo o documento com a informação também constando na redação final da Lei Orçamentária Anual, especificamente nos demonstrativos consolidados – Lei n. 9.435/2018 – que entrou em vigor em 2019 acessível no portal eletrônico da Prefeitura a todos os interessados (SALVADOR, 2019a).

Na proposta da concessão do incentivo consta afirmado que a renúncia seria considerada na previsão de receita da proposta de Lei Orçamentária, a qual incorporaria a reavaliação das metas de resultados fiscais de 2016 e o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, porém não consta no projeto de lei do incentivo fiscal qualquer demonstrativo contábil que pormenorize ou comprove a informação (SALVADOR, 2015b). Diante disso, as informações referentes (i) à forma de atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias municipal; (ii) ao valor da renúncia de receita relacionado ao valor de receita estimada na Lei Orçamentária Anual; e (iii) ao valor da renúncia de receita relacionado às metas de resultados fiscais previstas em Anexo de Metas Fiscais próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não são detalhadas ou completas.

Tem-se assim, que o critério de primariedade (completude ou detalhamento) se realçou como não observado em 3 (três) das 7 (sete) informações disponíveis: (i) forma de atendimento ao disposto na LDO municipal; (ii) valor da renúncia de receita relacionado ao valor de receita estimada na LOA; e (iii) valor da renúncia de receita

relacionado às metas de resultados fiscais previstas em Anexo de Metas Fiscais próprio da LDO.

Perante os resultados obtidos, é possível verificar que o município de Salvador observou todas as condições impostas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a concessão dos incentivos de natureza tributária compreendidos pelo Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação. Todas as informações analisadas relativas ao planejamento do Programa são disponibilizadas pelo município, constatando-se, porém, falha na completude de 3 (três) dessas informações.

Para análise complementar da demonstração pelo proponente da adequação lógica, da necessidade e proporcionalidade da medida (BARCELLOS, 2018; BARROSO, 2018; DI PIETRO, 2018), ao examinar o projeto de lei do Programa (SALVADOR, 2015b), constatou-se a exposição das razões que levaram o Poder Público a decidir por implementar os incentivos de natureza tributária (demonstrando a coesão da medida, ainda que de forma superficial), mas, mesmo assim, não há clareza da adequação lógica, da necessidade e proporcionalidade da medida (BARCELLOS, 2018; BARROSO, 2018; DI PIETRO, 2018), não restando explícito se houve qualquer estudo ou análise prévia que indique que o incentivo de natureza tributária é idôneo ou o meio mais adequado e menos oneroso para se alcançar o fim almejado de fomentar o desenvolvimento urbano e econômico sustentável, e estimular a recuperação e uso de sítios abandonados, subutilizados ou degradados.

Em relação às informações disponíveis, apesar de 3 (três) das informações não cumprirem com o critério de qualidade de completude (ou detalhamento), todas elas podem ser acessadas, independentemente de requerimentos, nos portais eletrônicos da Prefeitura ou Câmara municipal (DE SORDI, 2015; EPPLER, 2006; FLORIDI, 2013; LEE et al., 2002; MATIAS-PEREIRA, 2013; MICHENER; BERSCH, 2013; MILLER, 1996; PATTANAYAK, 2018; REZENDE, 2012).

Nesse sentido, em relação à transparência fiscal no planejamento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação, é admissível classificar o Município de Salvador como um município essencialmente transparente (tendo em vista que todas as informações são disponibilizadas, e, uma minoria não cumpre com todos os critérios de qualidade), configurando-se, ainda, como um município de iniciativa fundamentalmente ativa (BRANS; PETERS; VERBELEN, 2012; BRASIL,

2015; FERNÁNDEZ, 2019; GUY; ELY, 2018; SILVA *et al.*, 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

4.2.2 Análise da transparência fiscal no monitoramento de incentivos de natureza tributária no município de Salvador/BA

Nos próximos subcapítulos são expostas as análises acerca da transparência fiscal na fase de monitoramento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde (4.2.2.1), do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação (4.2.2.2), bem como de informações complementares disponibilizadas sobre programas municipais que envolvem benefícios fiscais em vigor nos relatórios de atividades de Salvador (4.2.2.3).

4.2.2.1 Análise da transparência fiscal no monitoramento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde

Aplicando-se o protocolo de pesquisa e as respectivas variáveis de análise da transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária explicitado nos Quadros 3 e 5, obteve-se os resultados expressos no Quadro 14 para a fase de monitoramento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde.

Partindo-se para a busca de informações individualizadas de cada programa objeto do estudo de caso, quanto ao Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde, em consulta aos portais das secretarias da prefeitura de Salvador, não foi encontrada qualquer forma de relatório ou sistema que possibilite o acompanhamento de sua implementação em tempo real.

Em 18 de outubro de 2017, no portal eletrônico da Secretaria de Comunicação da prefeitura de Salvador, foi publicada notícia sobre um empreendimento certificado a aderir ao programa. Na mesma notícia, resta confirmado que, desde a entrada em vigor, em 2015, “três empreendimentos já aderiram à iniciativa, outros sete já deram entrada no pedido, e pelo menos sete projetos estão sendo desenvolvidos na capital em atendimento às normas” (SALVADOR, 2017b). A notícia informa o nome de dois dos edifícios que já foram certificados, suas respectivas categorias e descontos concedidos na alíquota do IPTU (o prédio Civil Tower, certificado na categoria prata com 7% de desconto, e o edifício do Sinduscon, certificado na categoria ouro com 10% de desconto) (SALVADOR, 2017b).

Quadro 14 - Síntese transparência fiscal no monitoramento do Programa IPTU Verde

| Nome da informação analisada referentes ao monitoramento de incentivos de natureza tributária | | Qualidade da informação analisada | |
|--|---------------------------|--|---|
| 1. Número de empreendimentos cadastrados para adesão ao Programa | | Disponível, porém desatualizada e de difícil acesso | |
| 2. Número de empreendimentos certificados no Programa (nas categorias bronze, prata e ouro) | | Disponível, porém de difícil acesso | |
| 3. Nome dos empreendimentos certificados no Programa | | Disponível, porém de difícil acesso | |
| 4. Número total de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao Programa no exercício de 2017, 2018 e 2019 | | Disponível, porém incompleta e de difícil acesso | |
| 5. Valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017, 2018 e 2019 em razão do Programa | | Disponível, porém de difícil acesso | |
| 6. Nome da categoria de certificação concedida aos empreendimentos | | Disponível, porém de difícil acesso | |
| 7. Porcentagem de desconto no valor do IPTU garantida aos empreendimentos certificados | | Disponível, porém de difícil acesso | |
| 8. Número estimado de projetos que estão sendo desenvolvidos em conformidade com os critérios do Programa no território municipal | | Disponível | |
| Resultado quantitativo (número, fração e porcentagem) de informações disponíveis, indisponíveis e indicativo geral dos nomes dos critérios de qualidade inobservados | | | |
| Informações disponíveis | Informações indisponíveis | Informações disponíveis que cumprem integralmente com os demais critérios de qualidade | Critérios de qualidade não observados nas informações disponíveis |
| 8 (8/8, ou 100% das informações) | 0 | 1 (1/8, ou 12,50% das informações) | <ul style="list-style-type: none"> • Atualidade (1); • Primariedade (1); • Franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis (7). |

Fonte: A autora, 2019.

No dia 7 de fevereiro de 2018 foi realizado um pedido de informação por intermédio do portal do Programa Fala Salvador disponibilizado pelo Poder Público municipal (SALVADOR, 2019b) (protocolo sob n. 2018063851171), requisitando informações atualizadas sobre o Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde; em especial informações referentes: (i) ao número de empreendimentos cadastrados; (ii) ao número de empreendimentos certificados (nas categorias bronze, prata e ouro); (iii) à identificação dos empreendimentos certificados; (iv) ao número de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao programa no exercício de 2017 e 2018; (v) ao valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017 e 2018 em razão do programa; e (vi) demais informações úteis ao acompanhamento e monitoramento do programa pelos cidadãos e gestores públicos.

Em 2 de março de 2018, a Secretaria da Cidade Sustentável e Inovação (SECIS) informou em resposta que desde o lançamento do Programa, em março de 2015, até dezembro de 2017, foram registradas 12 (doze) solicitações para obtenção da certificação. Destes 12 (doze) empreendimentos, 3 (três) foram certificados (dois na categoria ouro – Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia e Caramelo Arquitetos Associados – e um na prata – Civil Towers); e os demais estão em processo de avaliação.

No dia 23 de janeiro de 2019 (aproximadamente um ano após o primeiro requerimento) foi realizado novo pedido de informação por intermédio do portal do Programa Fala Salvador (SALVADOR, 2019b) (protocolo sob n. 2019064989183), requisitando informações atualizadas sobre o Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde; em especial informações referentes: (i) ao número estimado de projetos que estão sendo desenvolvidos em conformidade com os critérios do Programa no território municipal; (ii) ao número de empreendimentos cadastrados para adesão ao Programa; (iii) ao número de empreendimentos certificados no Programa (nas categorias bronze, prata e ouro); (iv) à identificação dos empreendimentos certificados; (v) ao nome da categoria de certificação concedida a cada empreendimento; (vi) à porcentagem de desconto no valor do IPTU garantida aos empreendimentos certificados; (vii) ao número de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao programa no exercício de 2017, 2018 e 2019; (viii) ao valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017, 2018 e 2019 em razão do programa; (ix) e demais informações úteis ao acompanhamento e monitoramento do programa pelos cidadãos e gestores públicos.

Em 12 de fevereiro de 2019, a Secretaria da Cidade Sustentável e Inovação (SECIS) informou em resposta que desde o lançamento do Programa, em março de 2015, até outubro de 2018, foram registradas 27 (vinte e sete) solicitações para obtenção da certificação. Destes 27 (vinte e sete) empreendimentos, 5 (cinco) foram certificados, o que resulta em um total de 152 (cento e cinquenta e duas) inscrições imobiliárias que efetivamente já foram contempladas pelo programa. Dos empreendimentos certificados três classificam-se na categoria ouro – Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia, Caramelo Arquitetos Associados, e Casa das Árvores, um na prata – Civil Towers, e um certificado na categoria Empreendimento Sustentável – Camisas Polo – à qual não se aplicam os descontos na cobrança de IPTU e reduções previstos no Decreto que regulamenta o Programa.

A Secretaria também informou que foram registrados outros 7 (sete) empreendimentos em construção pautados nos critérios do Programa; e esclareceu que não foram realizados estudos para verificação do montante que o Município deixou de arrecadar em função do benefício concedido pelo Programa.

Em consulta às leis orçamentárias de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 do Município, não foram encontradas menções específicas ao programa (mesmo nos anexos de estimativa de renúncia de receita da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO) (SALVADOR, 2019a).

No dia 20 de fevereiro de 2019 foi realizado pedido de informação por intermédio do portal do Programa Fala Salvador (SALVADOR, 2019b) (protocolo sob n. 2019065104864), com a finalidade de obter informações acerca da fase de planejamento do Programa, requisitando informações acerca da maneira na qual o município de Salvador vem considerando as renúncias de receita referentes ao Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde nas Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDOs, e nas Leis Orçamentárias Anuais – LOAs; salientando-se o interesse em localizar nas respectivas leis orçamentárias do município as referências contábeis à tal Programa (desde sua entrada em vigor) e os demonstrativos regionalizados do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes da renúncia fiscal, bem como das medidas de compensação.

Em resposta encaminhada no dia 17 de abril de 2019, a Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ), além de esclarecer sobre o processo de planejamento orçamentário do Programa (conforme explicitado no subcapítulo 4.2.1.1), informou os valores efetivamente concedidos do benefício fiscal por ano: R\$ 6.742,38 (seis mil setecentos e quarenta e dois reais e trinta e oito centavos) em 2016; R\$ 6.742,38 (seis mil setecentos e quarenta e dois reais e trinta e oito centavos) em 2017; R\$ 143.847,74 (cento e quarenta e três mil, oitocentos e quarenta e sete reais e setenta e quatro centavos) em 2018; e R\$ 149.665,54 (cento e quarenta e nove mil, seiscentos e sessenta e cinco mil e cinquenta e quatro centavos) em 2019.

Ou seja, constatou-se que a divulgação de informações acerca da implementação do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde pelos canais oficiais da prefeitura de Salvador abrangeu as 8 (oito) informações, do total de 8 (oito) informações analisadas (100% das informações analisadas) (Quadro 14).

Tais informações foram disponibilizadas na notícia publicada na Secretaria de Comunicação (SUCOM) e fornecidas pelas respostas no portal do Programa Fala

Salvador pela Secretaria da Cidade Sustentável e Inovação (SECIS) e Secretaria da Fazenda (SEFAZ), se referindo especificamente: (i) ao número de empreendimentos cadastrados para adesão ao Programa (27 empreendimentos); (ii) ao número de empreendimentos certificados no Programa, nas categorias bronze, prata e ouro (3 na categoria ouro e 1 na categoria prata); (iii) ao nome dos empreendimentos certificados no Programa (Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia, Caramelo Arquitetos Associados, Casa das Árvores, Civil Towers e Camisas Polo); (iv) ao número total de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao Programa no exercício de 2017, 2018 e 2019 (152 beneficiários); (v) ao valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017, 2018 e 2019 em razão do Programa (R\$ 6.742,38, R\$ 143.847,74, e R\$ 149.665,54, respectivamente); (vi) ao nome da categoria de certificação concedida aos empreendimentos (Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia, Caramelo Arquitetos Associados, e Casa das Árvores na categoria ouro, Civil Towers na prata, e Camisas Polo na categoria Empreendimento Sustentável); (vii) à porcentagem de desconto no valor do IPTU garantida aos empreendimentos certificados (Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia, Caramelo Arquitetos Associados, e Casa das Árvores com 10% de desconto, Civil Towers com 7% de desconto, e Camisas Polo sem desconto); (viii) ao número estimado de projetos que estão sendo desenvolvidos em conformidade com os critérios do Programa no território municipal (7 projetos).

Em relação à qualidade das informações, verificou-se que 1 (uma) das 8 (oito) informações disponibilizadas observa integralmente os critérios de qualidade – número estimado de projetos que estão sendo desenvolvidos em conformidade com os critérios do Programa no território municipal –, o que representa 12,5% das informações analisadas. A atualidade das informações é critério não observado em 1 (uma) informação, a primariedade (completude ou detalhamento) é critério não observado em 1 (uma) informação disponível e, a facilidade de acesso não é observado em 7 (sete) informações (tendo-se em vista que somente foram obtidas após requerimento formal no portal de acesso à informação da Prefeitura) (Quadro 14).

Verifica-se que todas as informações disponíveis são autênticas, já que produzidas, expedidas, recebidas ou modificadas por secretarias da Prefeitura Municipal de Salvador; são íntegras (não apresentando qualquer sinal de

modificação); e são claras e em linguagem de fácil compreensão (própria do tipo textual e do público a que se destina a informação).

Das 8 (oito) informações disponíveis, 7 (sete) são atualizadas, sendo somente a informação relativa ao número de empreendimentos cadastrados para adesão ao Programa desatualizada, constando o total de 27 empreendimento, até período antecedente a outubro de 2018 (quatro meses anteriores ao fornecimento da informação). Dessas 8 (oito) informações, 7 (sete) são também são primárias, já que apresentam o máximo de detalhamento possível (considerando-se a finalidade dos documentos que as disponibilizam), com exceção da informação relacionada ao número total de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao Programa no exercício de 2017, 2018 e 2019, que menciona o valor global de 152 (cento e cinquenta e dois) beneficiários/inscrições imobiliárias, sem a possibilidade de individualização por ano para avaliação da evolução do Programa.

A informação número estimado de projetos que estão sendo desenvolvidos em conformidade com os critérios do programa no território municipal é a única franqueadas mediante procedimento objetivo e ágil, por intermédio do portal eletrônico da Secretaria de Comunicação, independentemente de requerimento (inclusive com possibilidade de uso de ferramenta de pesquisa de conteúdo). As demais informações somente foram obtidas em sua integralidade a partir de requerimento formal no portal de acesso à informação do município, o que lhe retira a qualidade de agilidade e facilidade de acesso.

A partir dos resultados obtidos, é possível verificar que o município de Salvador não observa de forma integral as diretrizes constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso à Informação e política de governança da administração pública no que se refere à transparência no monitoramento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde. Apesar de todas as informações pesquisadas estarem disponíveis, apenas 1 (uma) das 8 (oito) informações cumpre integralmente com os critérios de qualidade avaliados.

A transparência no monitoramento de incentivos de natureza tributária é atrelada ao estabelecimento de ferramentas de controle que proporcionem a possibilidade de conhecimento, em tempo real e em nível agregado e detalhado por exercício financeiro, os montantes totais de recursos renunciados em razão da implementação da política pública, os beneficiários dos programas e os resultados efetivamente obtidos comparados aos objetivos propostos pelo Poder Público

(ALMEIDA, 2000; BRASIL, 2000; BRASIL, 2018a; DIAS; MATOS, 2012; MATIAS-PEREIRA, 2013). No caso da transparência no monitoramento do programa de Certificação Sustentável IPTU Verde, com exceção de 1 (uma) informação que cumpre com todos os critérios de qualidade avaliados, tem-se 1 (uma) informação desatualizada, 1 (uma) informação incompleta, e, notadamente, 7 (sete) informações que só foram obtidas mediante mais de uma solicitação formal ao Poder Público, o que retira a qualidade de facilidade de acesso (DE SORDI, 2015; EPPLER, 2006; FLORIDI, 2013; LEE et al., 2002; MATIAS-PEREIRA, 2013; MICHENER; BERSCH, 2013; MILLER, 1996; PATTANAYAK, 2018; REZENDE, 2012).

A dificuldade de acesso às informações referentes ao monitoramento do Programa cria obstáculos para que os interessados participem da avaliação de desempenho da política pública adotada pelo Estado (inclusive aspectos relacionados à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações), e também prejudicam a prestação de contas públicas, e fomento do diálogo, cooperação e coordenação entre atores individuais e coletivos envolvidos (BRASIL, 2018a; BARCELLOS, 2018; BARROSO, 2018; DI PIETRO, 2018; FREY, 2000; SECCHI, 2013; DIAS; MATOS, 2012). A necessidade de efetuar o pedido formal de informação ao Poder Público demanda também que o interessado saiba de antemão exatamente o que questionar, o que, por si só, já contraria critérios de qualidade da informação, não só a própria acessibilidade em si, como também a compatibilidade com o público-alvo e contextualização da informação diante de sua finalidade (DE SORDI, 2015; EPPLER, 2006; FLORIDI, 2013; LEE et al., 2002; MATIAS-PEREIRA, 2013; MICHENER; BERSCH, 2013; MILLER, 1996; PATTANAYAK, 2018; REZENDE, 2012).

Ou seja, em relação à transparência fiscal no monitoramento do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde, é admissível classificar o Município de Salvador como um município essencialmente não transparente (tendo em vista que a maioria das informações, apesar de disponibilizadas, não cumprem com todos os critérios de qualidade), configurando-se como um município de iniciativa fundamentalmente passiva (BRANS; PETERS; VERBELEN, 2012; BRASIL, 2015; FERNÁNDEZ, 2019; GUY; ELY, 2018; SILVA et al., 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

4.2.2.2 Análise da transparência fiscal no monitoramento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI

Já em relação ao Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI, aplicando-se o protocolo de pesquisa e as respectivas variáveis de análise da transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária explicitado nos Quadro 3 e 6, obteve-se os resultados expressos no Quadro 15 para a fase de monitoramento.

Quadro 15 - Síntese transparência fiscal no monitoramento do PIDI

| Nome da informação analisada referente ao monitoramento de incentivos de natureza tributária | | Qualidade da informação analisada | |
|--|-------------------------------------|--|---|
| 1. Nome das fases em que estão os processos de seleção dos empreendimentos para o Programa | | Disponível, porém de difícil acesso | |
| 2. Número de habilitados nos processos de seleção do Programa | | Disponível, porém de difícil acesso | |
| 3. Nome dos projetos selecionados nos processos do Programa | | Indisponível | |
| 4. Número de Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação expedidos e utilizados | | Disponível, porém de difícil acesso e sem clareza | |
| 5. Número total de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao Programa | | Disponível, porém de difícil acesso e sem clareza | |
| 6. Valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017 e 2018 em razão do programa (individualizada de IPTU e ISS) | | Disponível, porém de difícil acesso e sem clareza | |
| 7. Número dos editais de implementação do programa | | Disponível | |
| 8. Nome dos critérios estabelecidos nos editais para o procedimento de habilitação, enquadramento e seleção de projetos | | Disponível | |
| 9. Número de projetos selecionados nos processos do Programa | | Disponível, porém de difícil acesso | |
| 10. Valor estimado de renúncia de receita decorrente do programa relacionado de forma individualizada aos impostos (IPTU e ISS) e exercícios fiscais (de 2017 a 2021). | | Disponível, porém sem clareza | |
| Resultado quantitativo (número, fração e porcentagem) de informações disponíveis, indisponíveis e indicativo geral dos critérios de qualidade inobservados | | | |
| Informações disponíveis | Informações indisponíveis | Informações disponíveis que cumprem integralmente com os demais critérios de qualidade | Critérios de qualidade não observados nas informações disponíveis |
| 9 (9/10, ou 90% das informações) | 1 (1/10, ou 10% das informações) | 2 (2/8, ou 25% das informações disponíveis) | <ul style="list-style-type: none"> • Clareza (4); • Franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis (6). |

Fonte: A autora, 2019.

Apesar de a prefeitura municipal disponibilizar os editais de abertura para a seleção de projetos (no portal da Secretaria de Desenvolvimento Urbano), não há publicação do sequenciamento dos processos, ainda que os prazos de finalização da entrega da documentação tenham sido respectivamente em 12 de dezembro de 2016

e 12 de junho de 2017, no edital n. 1/2016 e edital n. 2/2016 respectivamente (SALVADOR, 2016f).

No dia 5 de fevereiro de 2018 foi realizado um pedido de informação por intermédio do portal do Programa Fala Salvador (protocolo sob n. 2018063843906), requisitando informações atualizadas sobre o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI; em especial sobre: (i) o andamento dos processos; (ii) as fases em que estão os processos; (iii) o número de habilitados nos processos; (iv) a identificação dos selecionados nos processos; (v) o número de Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação expedidos e utilizados; (vi) o valor total de crédito tributário atribuído aos Certificados; (vii) o número de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao programa; o valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017 e 2018 em razão do programa (individualizada de IPTU e ISS); e (viii) demais informações úteis ao acompanhamento e monitoramento do programa pelos cidadãos e gestores públicos.

No dia 27 de fevereiro de 2018 a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR) encaminhou resposta informando que o edital n. 1/2016 gerou a seleção de um candidato do ramo de atividade de estacionamento (sem, porém, identificar o selecionado), e que o processo se encontrava na fase de enquadramento, não tendo sido ainda concedido o benefício. Em relação ao edital n. 2/2016, a Secretaria informou que também houve a seleção de um candidato, do ramo de atividade de alimentação (sem identificá-lo), e que o processo se encontrava na fase de análise de documentos, que também não foi finalizado.

No dia 23 de janeiro de 2019 (aproximadamente um ano após o primeiro requerimento) foi realizado novo pedido de informação por intermédio do portal do Programa Fala Salvador (SALVADOR, 2019b) (protocolo sob n. 2019064989313), requisitando informações atualizadas sobre o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação; em especial informações referentes: (i) ao andamento dos processos; (ii) às fases em que estão os processos; (iii) ao número de habilitados nos processos; (iv) à identificação e número dos projetos selecionados nos processos do Programa; (v) ao número de Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação expedidos e utilizados; (vi) ao número total de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao Programa; (vii) ao valor total de crédito tributário atribuído aos Certificados; (viii) ao valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017, 2018 e 2019 em razão do programa

(individualizada de IPTU e ISS); e (ix) demais informações úteis ao acompanhamento e monitoramento do programa pelos cidadãos e gestores públicos.

Em 15 de fevereiro de 2019, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR) informou em resposta que o edital n. 1/2016 se encontra em fase de expedição dos Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação, e o edital n. 2/2016 se encontra em fase de seleção; reafirmou que um projeto foi habilitado em cada um dos editais (sendo que a identificação completa do projeto selecionado no edital 1/2016 será publicada no ato de emissão dos Certificados; e que no edital n. 2/2016 a fase de seleção ainda não foi concluída). A Secretaria iterou que ainda não foram expedidos certificados referentes a nenhum dos editais, e, portanto, que ainda não houve efetiva renúncia de receita relacionada ao Programa, esclarecendo que a emissão de Certificados será publicada em Diário Oficial do Município. Por fim, a Secretaria salientou que a equipe da Prefeitura de Salvador está em fase de estruturação dos processos de análise definidos pelo PIDI, para que o trâmite se torne mais célere e eficiente.

Não obstante as respostas emitidas pela Prefeitura, as informações constantes nas estimativas e compensações de renúncia de receita dos anexos de metas fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs de 2018 e de 2019, fazem com que o leitor interprete que já houve projetos aprovados no âmbito do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação – PIDI, tendo em vista que ali consta, em nota explicativa, que projetos aprovados foram utilizados como base para a definição da previsão anual de emissão e utilização dos certificados:

Para o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI, considerou-se, **frente aos projetos de incentivo ao investimento aprovados**, a previsão anual de emissão dos certificados de crédito tributário do Programa (Certificado de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação - CIDEI) por seus respectivos titulares, bem como a estimativa de utilização dos CIDEI emitidos para pagamento dos tributos municipais devidos, nas proporções de 10% (IPTU) e 90% (ISS) (SALVADOR, 2019a, anexos de metas fiscais da LDO de 2018 e LDO de 2019, estimativa e compensação da renúncia de receita, grifo nosso).

Além de referida informação ser incompatível com a prestada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR) – que informou não ter havido ainda a emissão de certificados, e portanto receita renunciada –, não há informações publicadas nos portais eletrônicos que permitam o conhecimento ou controle acerca da observância dos limites de receita a ser renunciada definidas nas Leis de Diretrizes

Orçamentárias de 2017, 2018 e 2019 em favor da implementação do programa, de quais projetos vem sendo aprovados, seu andamento, prazos ou estimativa de finalização, características e demais referências de interesse coletivo.

A partir desses resultados constata-se que as informações divulgadas nos portais eletrônicos da Prefeitura municipal sobre a implementação do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação – PIDI se restringem aos editais de abertura para seleção de projetos, às prestadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR) mediante requerimento formal, e às estimativas de renúncia constantes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2017, 2018 e 2019, ou seja, 9 (nove) informações das 10 (dez) analisadas, ou 90% das informações analisadas: (i) nome das fases em que estão os processos de seleção dos empreendimentos para o Programa (edital n. 1/2016 em fase de expedição dos Certificados, e edital n. 2/2016 em fase de seleção do projeto); (ii) número de habilitados nos processos de seleção do Programa (um habilitado em cada edital), (iii) número de Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação expedidos e utilizados (nenhum); (iv) número total de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao Programa (nenhum); (v) valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017 e 2018 em razão do programa (individualizada de IPTU e ISS) (não houve renúncia de receita até o momento); (vi) número dos editais de implementação do programa (n. 1/2016 e n. 2/2016); (vii) nome dos critérios estabelecidos nos editais para o procedimento de habilitação, enquadramento e seleção de projetos; (viii) número de projetos selecionados nos processos do Programa (1 projeto selecionado no edital n. 1/2016, e 1 projeto em fase de seleção no edital n. 2/2016) ; (ix) valor estimado de renúncia de receita decorrente do programa relacionado de forma individualizada aos impostos (IPTU e ISS) e exercícios fiscais (dez milhões para 2017, sendo nove milhões relativos ao IPTU e um milhão ao ISS; vinte milhões para 2018, sendo dezoito milhões relativos ao IPTU e dois milhões ao ISS; trinta milhões para 2019, com vinte e sete milhões para IPTU e três milhões para ISS; trinta e oito milhões, setecentos e cinquenta mil para 2020; sendo trinta e quatro milhões, oitocentos e setenta e cinco mil para IPTU e três milhões, oitocentos e setenta e cinco mil para ISS; e quarenta e cinco milhões para 2021, sendo quarenta milhões e quinhentos mil reais referentes a IPTU, e quatro milhões e quinhentos mil a ISS) (Quadro 15).

Não está disponível 1 (uma) das 10 (dez) informações analisadas, ou 10% das informações analisadas: (i) nome dos projetos selecionados nos processos do Programa (Quadro 15).

Em relação às informações disponíveis, verificou-se que 2 (duas) das 9 (nove) informações, ou 25% das informações disponíveis, cumprem integralmente com critérios de qualidade, quais sejam: (i) número dos editais de implementação do Programa; e (ii) nome dos critérios estabelecidos nos editais para o procedimento de habilitação, enquadramento e seleção de projetos (Quadro 15).

Todas as 9 (nove) informações disponíveis, são autênticas, já que foram produzidas e expedidas pelo governo municipal; são íntegras, já que não há sinais de que houve a modificação de quaisquer das informações (inclusive quanto à origem, trânsito e destino); são primárias, já que apresentam o máximo de detalhamento possível (considerando-se as finalidades das informações divulgadas nos editais de abertura, no anexo de estimativa de renúncia de receitas das Leis de Diretrizes Orçamentárias, que não são efetivamente de monitoramento do programa, e na resposta fornecida pela Secretaria municipal); e atualizadas, reunindo os dados recentes sobre a implementação do programa (a partir das informações fornecidas pela Secretaria municipal).

Apenas as informações referentes (i) ao número dos editais de implementação do programa, (ii) ao nome dos critérios estabelecidos nos editais para o procedimento de habilitação, enquadramento e seleção de projetos; (iii) ao valor estimado de renúncia de receita decorrente do programa relacionado de forma individualizada aos impostos (IPTU e ISS) e exercícios fiscais (de 2017 a 2021), são franqueadas mediante procedimentos objetivos e ágeis (por intermédio do acesso ao portal eletrônico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, da Secretaria da Fazenda, e Casa Civil, independentemente de requerimentos). As demais informações dependeram de requerimento formal no portal eletrônico de acesso à informação para serem disponibilizadas.

As informações relativas (i) ao número de Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação expedidos e utilizados; (ii) ao número total de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao Programa; (iii) ao valor total de receita efetivamente renunciada no exercício de 2017 e 2018 em razão do programa (individualizada de IPTU e ISS), e (iv) ao valor estimado de renúncia de receita decorrente do programa relacionado de forma individualizada aos impostos

(IPTU e ISS) e exercícios fiscais (de 2017 a 2021), não são claras, tendo-se em vista a contradição entre a resposta fornecida pela Secretaria municipal e as informações contidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs (em especial de 2017, 2018 e 2019).

Enquanto a Secretaria municipal informou que ainda não foram emitidos, e consequentemente utilizados, Certificados (o que indicaria a ausência de renúncia de receita), as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs atribuíram uma expectativa de renúncia para 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 de um total de R\$ 143.750.000 (cento e quarenta e três milhões e setecentos e cinquenta mil reais) – dez milhões para 2017; vinte milhões para 2018; trinta milhões para 2019; trinta e oito milhões, setecentos e cinquenta mil para 2020; e quarenta e cinco milhões para 2021 –, baseando-se nos “projetos de incentivo ao investimento aprovados” (SALVADOR, 2019a). Diante da contradição, e de certa forma, incompatibilidade, entre tais informações, não se pode afirmar que há clareza em seus respectivos conteúdos.

Diante dos resultados expostos, é possível verificar que o município de Salvador não observa de forma integral as diretrizes constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso à Informação e política de governança da administração pública no que se refere à transparência no monitoramento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação. Das 10 (dez) informações pesquisadas, 1 (uma) não é disponibilizada, e em relação às 9 (nove) informações disponíveis, 2 (duas) cumprem integralmente com os critérios de qualidade avaliados.

A transparência no monitoramento de incentivos de natureza tributária é atrelada ao estabelecimento de ferramentas de controle que proporcionem a possibilidade de conhecimento, em tempo real e em nível agregado e detalhado por exercício financeiro, os montantes totais de recursos renunciados em razão da implementação da política pública, os beneficiários dos programas e os resultados efetivamente obtidos comparados aos objetivos propostos pelo Poder Público (ALMEIDA, 2000; BRASIL, 2000; BRASIL, 2018a; DIAS; MATOS, 2012; MATIAS-PEREIRA, 2013). No caso da transparência no monitoramento do programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação, com exceção de 2 (duas) informação que cumprem com todos os critérios de qualidade avaliados, tem-se 4 (quatro) informações que não são claras, e 6 (seis) informações que só foram obtidas mediante mais de uma solicitação formal ao Poder Público, o que retira a qualidade de facilidade de acesso (DE SORDI, 2015; EPPLER, 2006; FLORIDI, 2013; LEE et al., 2002;

MATIAS-PEREIRA, 2013; MICHENER; BERSCH, 2013; MILLER, 1996; PATTANAYAK, 2018; REZENDE, 2012).

Assim como no Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde, a dificuldade de acesso às informações referentes ao monitoramento do Programa cria obstáculos para que os interessados participem da avaliação de desempenho da política pública adotada pelo Estado (inclusive aspectos relacionados à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações), e também prejudicam a prestação de contas públicas, e fomento do diálogo, cooperação e coordenação entre atores individuais e coletivos envolvidos (BRASIL, 2018a; BARCELLOS, 2018; BARROSO, 2018; DI PIETRO, 2018; FREY, 2000; SECCHI, 2013; DIAS; MATOS, 2012). A necessidade de efetuar o pedido formal de informação ao Poder Público demanda também que o interessado saiba de antemão exatamente o que questionar, o que, por si só, já contraria critérios de qualidade da informação, não só a própria acessibilidade em si, como também a compatibilidade com o público-alvo e contextualização da informação diante de sua finalidade (DE SORDI, 2015; EPPLER, 2006; FLORIDI, 2013; LEE et al., 2002; MATIAS-PEREIRA, 2013; MICHENER; BERSCH, 2013; MILLER, 1996; PATTANAYAK, 2018; REZENDE, 2012).

Ou seja, em relação à transparência fiscal no monitoramento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação, é admissível classificar o Município de Salvador como um município essencialmente não transparente (tendo em vista que a maioria das informações, apesar de disponibilizadas, não cumprem com todos os critérios de qualidade), configurando-se como um município de iniciativa fundamentalmente passiva (BRANS; PETERS; VERBELEN, 2012; BRASIL, 2015; FERNÁNDEZ, 2019; GUY; ELY, 2018; SILVA et al., 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

4.2.2.3 Análise das informações complementares disponibilizadas sobre programas municipais em vigor nos relatórios de atividades de Salvador

No relatório de atividades referente ao período de 1º de janeiro de 2013 à 31 de dezembro de 2016, disponibilizado pela Secretaria Municipal da Fazenda, é apresentado, no eixo temático “equilíbrio de contas”, uma tabela demonstrativa do alcance dos benefícios tributários, e valores estimados totais de renúncia de receita praticados do exercício de 2016 (englobando todos os programas de incentivos

fiscais, isenções e imunidades relativas ao Imposto Predial e Territorial Urbano em vigor no município).

São disponibilizadas um total de 7 (sete) informações no referido documento: (i) número total de contribuintes do IPTU (818.839); (ii) número de isenções por valor venal abaixo de R\$ 93,5 mil (252.962); (iii) número de outras isenções voluntárias e imunidades constitucionais (4.213); (iv) número total de isenções e imunidades (257.175); (v) percentual das isenções e imunidades sobre o total (31,4%); (vi) quantidade de isenções por valor venal até R\$ 93,5 mil (R\$ 43,9 milhões); e (vii) percentual da renúncia estimada sobre a receita do IPTU – LOA/2017 (7,3%) (SALVADOR, 2016d, p. 405).

Quadro 16 - Programas de incentivos fiscais, isenções e imunidades tributárias em vigor por exercício

| Benefícios e incentivos implementados no exercício de 2016 | Benefícios e incentivos implementados no exercício de 2017 |
|--|---|
| Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e à Inovação (PIDI) | Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e à Inovação (PIDI) |
| Programa de Certificação Sustentável - IPTU Verde | Programa de Certificação Sustentável - IPTU Verde |
| Isenção do IPTU e da taxa de lixo para imóveis residenciais de até R\$ 93.540,96 | Desoneração Fiscal para Povos e Comunidades de Terreiro |
| Desoneração Fiscal para Povos e Comunidades de Terreiro | Redução de Tributos para Clubes Sociais, Recreativos e Desportivos |
| Redução de Tributos para Clubes Sociais, Recreativos e Desportivos | Desoneração Tributária para Programas Habitacionais de Interesse Social |
| Desoneração Tributária para Programas Habitacionais de Interesse Social | Redução Tributária para Terrenos em Áreas de Proteção Ambiental (APA) |
| Redução Tributária para Terrenos em Áreas de Proteção Ambiental (APA) | Redução Tributária para Terrenos com Construção em Andamento |
| Redução Tributária para Terrenos com Construção em Andamento | Instituição do Programa Revitalizar |
| | Benefícios Fiscais a Centros de Conexões e Voos – HUB |
| | Programa Salvador 360 |
| | Instituição do Programa de Incentivo à Cultura - VIVA CULTURA |

Fonte: Adaptado de Salvador (2016e, p. 404); Salvador (2017e, p. 345).

No relatório de atividades referente ao período de janeiro de 2017 à dezembro de 2017, no eixo temático “desenvolvimento institucional e engajamento do cidadão”, é apresentada a mesma tabela demonstrativa do alcance dos benefícios tributários, e valores estimados totais de renúncia de receita em tese praticados do exercício de

2017 (mais uma vez, englobando todos os programas de incentivos fiscais, isenções e imunidades relativas ao Imposto Predial e Territorial Urbano em vigor no município) (SALVADOR, 2017e, p. 345-346).

Porém, constata-se que todos os valores apresentados na tabela demonstrativa do ano de 2017 (sem qualquer exceção) são idênticos aos constantes na tabela do relatório de atividades do ano de 2016, apesar de se tratar de exercício fiscal diverso (em que se esperaria alguma alteração dos números, especialmente diante do aumento de R\$ 24.772.965,70 na arrecadação do IPTU no exercício de 2017 comparado ao de 2016, conforme portal da transparência da Secretaria da Fazenda) (SALVADOR, 2016g; SALVADOR, 2017f), e de haver a menção a novos programas de incentivos fiscais, isenções e imunidades tributárias, conforme descrito no Quadro 16.

Sob o ponto de vista dos critérios de qualidade das informações acima mencionadas, tem-se que as 7 (sete) informações: são disponíveis, podendo ser conhecidas e utilizadas por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; são autênticas, já que foram produzidas e expedidas pelo governo municipal; são franqueadas mediante procedimentos objetivos e ágeis (por intermédio do acesso ao portal eletrônico da Secretaria da Fazenda, independentemente de requerimentos).

Quanto à integridade das informações tem-se que referida qualidade pode ser questionada, diante da repetição dos valores entre os relatórios de exercícios diversos; da incompatibilidade entre os cálculos dos valores totais e porcentagens apresentadas, inclusive quando comparadas aos valores de receita arrecada com o IPTU nos exercícios de 2016 e 2017 ou previstas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2016 ou 2017⁸ (SALVADOR, 2016g; SALVADOR, 2017f; SALVADOR, 2019a).

Não se pode afirmar que as informações cumprem com os critérios de primariedade, bem como com o de clareza e de atualidade. Em relação à primariedade, por serem valores globais e referentes exclusivamente ao Imposto Predial e Territorial Urbano, as tabelas demonstrativas não fornecem aos cidadãos ou

⁸ Como por exemplo, nota-se a divergência entre o percentual das isenções e imunidades sobre o total (se comparada a relação entre o nº total de contribuintes do IPTU e o resultado do total de isenções e imunidades); ou, a divergência entre o percentual da renúncia estimada sobre a receita do IPTU (se comparada a relação entre as isenções por valor venal até R\$ 93,5 mil, e a receita arrecada com o IPTU por exercício trazida pelo portal da transparência da Secretaria da Fazenda ou pela previsão da Lei Orçamentária Anual de 2016 ou 2017) (SALVADOR, 2016g; SALVADOR, 2017f; SALVADOR, 2019).

gestores dados ou informações exatas, individualizadas por programa ou suficientemente detalhadas para a avaliação formativa ou monitoramento dos programas em implementação, tanto do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde, quanto do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI (sendo que este último prevê a modalidade de crédito tributário não só para o Imposto Predial e Territorial Urbano, mas também para o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza).

Quanto à clareza, nota-se que o relatório de atividades, além de não diferenciar os valores conforme os programas, também não faz diferenciação entre incentivos fiscais, isenções e imunidades tributárias, que se tratam de institutos próprios, com características específicas e impactos diferenciados no orçamento público. Já em relação à atualidade das informações, diante da constatação de que os números apresentados pelas tabelas demonstrativas se repetem nos relatórios dos anos de 2016 e 2017 (apesar de haver a menção à programas distintos e por se tratar de exercícios fiscais diversos), verifica-se um indicador de que as informações prestadas (ao menos no relatório de 2017) não reúnem os dados mais recentes sobre o tema.

O Quadro 17 sintetiza os resultados relacionados à transparência fiscal no monitoramento geral dos programas de incentivos fiscais, isenções e imunidades tributárias em vigor no município.

Ademais, atualmente, o município disponibiliza acesso em sítio oficial a um Sistema de Informação Municipal (SIM – Salvador) direcionado a proporcionar a coleta, padronização e divulgação eficientes de dados e informações, de forma a melhorar a qualidade da gestão municipal e democratizar as informações, inclusive às informações referentes à proposição, implementação e avaliação das políticas públicas (SALVADOR, 2019c). Ao consultar o sistema, nenhuma das informações acerca do planejamento de incentivos de natureza tributária estão ali disponibilizadas (e sim em documentos esparsos, específicos, e distribuídos dentre as secretarias e órgãos municipais e respectivos portais eletrônicos). As informações que podem ser diretamente relacionadas aos programas de incentivos fiscais objeto de estudo disponíveis dentre os indicadores publicados no Sistema são referentes ao consumo de energia elétrica no município (total, per capita, por classe) e número de consumidores por classe (residencial, comercial, industrial e iluminação pública). Como elas são datadas do ano de 2001 ao ano de 2014, e, portanto, anteriores à entrada em vigor dos programas, ainda não possuem utilidade para fins de

monitoramento dos programas, e, por isso, não serão computadas nas análises da pesquisa.

Quadro 17 - Síntese transparência fiscal no monitoramento geral de programas de incentivos fiscais, isenções e imunidades tributárias em vigor no município

| Nome da informação complementar referente ao monitoramento de incentivos de natureza tributária | | | Qualidade da informação analisada |
|--|---------------------------|--|--|
| 1. Número total de contribuintes do IPTU | | | Disponível, porém desatualizada, sem certeza de integridade, incompleta, e sem clareza |
| 2. Número de isenções por valor venal abaixo de R\$ 93,5 mil | | | Disponível, porém desatualizada, sem certeza de integridade, incompleta, e sem clareza |
| 3. Número de outras isenções voluntárias e imunidades constitucionais | | | Disponível, porém desatualizada, sem certeza de integridade, incompleta, e sem clareza |
| 4. Número total de isenções e imunidades | | | Disponível, porém desatualizada, sem certeza de integridade, incompleta, e sem clareza |
| 5. Porcentual das isenções e imunidades sobre o total | | | Disponível, porém desatualizada, sem certeza de integridade, incompleta, e sem clareza |
| 6. Quantidade de isenções por valor venal até R\$ 93,5 mil | | | Disponível, porém desatualizada, sem certeza de integridade, incompleta, e sem clareza |
| 7. Porcentual da renúncia estimada sobre a receita do IPTU – LOA/2017 | | | Disponível, porém desatualizada, sem certeza de integridade, incompleta, e sem clareza |
| Resultado quantitativo (número, fração e porcentagem) de informações disponíveis, indisponíveis e indicativo geral dos nomes dos critérios de qualidade inobservados | | | |
| Informações disponíveis | Informações indisponíveis | Informações disponíveis que cumprem integralmente com os demais critérios de qualidade | Critérios de qualidade não observados nas informações disponíveis |
| 7 (7/7, ou 100% das informações) | 0 | 0 | <ul style="list-style-type: none"> • Primariedade (7); • Atualidade (7); • Clareza (7); • Integridade (7). |

Fonte: A autora, 2019.

Pode-se observar, em relação às informações complementares disponibilizadas sobre programas municipais em vigor, que o município de Salvador ainda não observa de forma integral as diretrizes constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso à Informação e política de governança da administração pública no que se refere à transparência no monitoramento dos

Programas de incentivo de natureza tributária. Das 7 (sete) informações disponibilizadas nos relatórios de atividades, nenhuma cumpre com todos os critérios de qualidade avaliados – todas as 7 (sete) informações são incompletas, desatualizadas, imprecisas, e trazem dúvidas acerca de sua integridade (conforme já exposto).

Reitera-se, portanto, a premissa de que a transparência vai além da simples disponibilização ou publicidade de informações. Além de ser pública, a informação deve conter características específicas (propriedades, condições ou dimensões), a fim de efetivamente cumprir o propósito de possibilitar ao seu público-alvo (cidadãos/gestores/leitores) a sua efetiva percepção, análise e reflexão para a consequente geração de conhecimento (AUGUSTINHO; LIMA, 2012; COUTINHO, 2000; DE SORDI, 2015; DEFEO; JURAN, 2015; HARRISON; SAYOGO, 2014; MATIAS-PEREIRA, 2013; MICHENER; BERSCH, 2013; PATTANAYAK, 2018; TOLEDO *et al.*, 2017; REZENDE, 2012). A disponibilização de informações que não apresentam referidas características (que revelam a sua qualidade), e que, conseqüentemente, não transmitam a absoluta confiança aos usuários, é equivalente à sua não divulgação (DE SORDI, 2015).

Ou seja, em relação às informações complementares disponibilizadas nos relatórios de atividades sobre programas de incentivos de natureza tributária em vigor, é admissível classificar Salvador como um município essencialmente não transparente (tendo em vista que tais informações não cumprem com todos os critérios de qualidade). Todavia, interessa sopesar que todas as informações são disponibilizadas em local de fácil acesso (no Portal da Transparência), independentemente de requerimentos, configurando-se, nesse caso, como um município de iniciativa fundamentalmente ativa (BRANS; PETERS; VERBELEN, 2012; BRASIL, 2015; FERNÁNDEZ, 2019; GUY; ELY, 2018; SILVA *et al.*, 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

4.2.3 Análises comparativas da transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária

Em relação à transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária foram analisadas um total de 39 (trinta e nove) informações. Desse total, 14 (quatorze) das informações municipais analisadas são atreladas à fase de planejamento

orçamentário dos programas (sete do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde e outras sete do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação); e 25 (vinte e cinco) se referem à fase de monitoramento dos programas (oito relativas ao Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde; dez ao Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação; e sete referentes aos programas de incentivos fiscais, isenções e imunidades tributárias de forma geral em vigor no município).

Das 39 (trinta e nove) informações analisadas, estão disponíveis 34 (trinta e quatro) informações, ou 87,17% das informações analisadas. Das 34 (trinta e quatro) informações disponíveis, 8 (oito) informações cumprem com todos os demais critérios de qualidade, ou seja, 23,52% das informações disponíveis, ou 20,51% das informações analisadas.

Quanto às informações referentes à fase de planejamento, em relação ao Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação, todas as informações referentes ao planejamento orçamentário são disponibilizadas, e, por outro lado, mais da metade das informações relevantes acerca do processo de planejamento orçamentário do Programa IPTU Verde (quatro de sete informações, ou 57,14%) não são disponibilizadas pelo Poder Público municipal (mesmo após requerimento formal no portal da transparência) (Quadro 18).

Das informações disponibilizadas sobre a instituição de ambos os Programas, nota-se que uma média de 45,23% cumpre integralmente com os critérios de qualidade (uma em três, ou 33,33%, das informações relativas ao Programa IPTU Verde e quatro das sete, ou 57,14%, das informações alusivas ao Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação).

Os critérios de qualidade que se destacaram como inobservados pelos órgãos públicos no contexto estudado foram, além da disponibilidade das informações (com destaque para o Programa IPTU Verde), a primariedade das informações (especialmente o detalhamento/completude, em ambos os Programas); e seu franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis (com destaque para o Programa IPTU Verde), conforme pode-se verificar na síntese comparativa da transparência fiscal no planejamento orçamentário dos programas analisados (Quadro 18).

Quadro 18 - Síntese comparativa da transparência fiscal no planejamento orçamentário do Programa IPTU Verde e PIDI

| Informações referentes ao planejamento orçamentário de incentivos de natureza tributária | | Qualidade da informação | | |
|---|--|---|--|--|
| | | Programa IPTU Verde | PIDI | |
| 1. Valor estimado do impacto orçamentário-financeiro <i>versus</i> exercício em que a renúncia deveria iniciar sua vigência e nos dois seguintes (no projeto de lei do incentivo) | | Disponível, porém incompleta e de difícil acesso | Disponível | |
| 2. Forma de atendimento ao disposto na LDO municipal (no projeto de lei do incentivo) | | Indisponível | Disponível, porém incompleta | |
| 3. Valor da renúncia de receita <i>versus</i> valor de receita estimada na LOA (no projeto de lei do incentivo), e | | | 3. Disponível, porém incompleta | |
| 4. Valor da renúncia de receita <i>versus</i> metas de resultados fiscais previstas em Anexo de Metas Fiscais próprio da LDO (no projeto de lei do incentivo) | | | 4. Disponível, porém incompleta | |
| <u>Ou</u> | | | | |
| 3. Tipo de medida de compensação da renúncia de receita <i>versus</i> valor de aumento de receita proveniente da medida (no projeto de lei do incentivo), e | | 3. Disponível, porém incompleta e de difícil acesso | | |
| 4. Data da efetiva implementação da medida de compensação <i>versus</i> data de entrada em vigor do ato que implica renúncia (no projeto de lei do incentivo) | | 4. Indisponível | | |
| 5. Nome dos elementos retirados do campo de incidência do tributo (em Lei ordinária do incentivo fiscal) | | Disponível | Disponível | |
| 6. Valor estimado da renúncia de receita <i>versus</i> tipo de medida de compensação <i>versus</i> exercício fiscal (na LDO e integrante Anexo de Metas Fiscais) | | Indisponível | Disponível (a partir de 2017) | |
| 7. Tipo de efeito regionalizado sobre receitas e despesas <i>versus</i> valor da renúncia fiscal <i>versus</i> tipo de medida de compensação (nos projetos de LOA) | | Indisponível | Disponível (com fácil acesso a partir da LOA de 2019) | |
| Resultado quantitativo (número, fração e porcentagem) de informações indisponíveis, disponíveis e indicativo geral dos critérios de qualidade inobservados | | | | |
| Programa de Incentivo Fiscal | Informações disponíveis | Informações indisponíveis | Informações disponíveis que cumprem integralmente com os demais critérios de qualidade | Critérios de qualidade não observados nas informações disponíveis |
| Programa IPTU Verde | 3 (3/7, ou 42,85%, das informações) | 4 (4/7, ou 57,14%, das informações) | 1 (1/3, ou 33,33%, das informações disponíveis) | <ul style="list-style-type: none"> • Primariedade (2); • Franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis (2). |
| PIDI | 7 (7/7, ou 100%, das informações) | 0 | 4 (4/7, ou 57,14%, das informações disponíveis) | <ul style="list-style-type: none"> • Primariedade (3). |

Fonte: A autora, 2019.

Em relação às informações referentes à fase de monitoramento acerca do Programa IPTU Verde e Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação, percebe-se uma maior disponibilização de informações referentes ao primeiro programa (com 100% das informações disponíveis, em comparação com 90% no Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação), e que em ambos os casos a inobservância ao critério de qualidade da informação de franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis (independentemente de requerimentos) se caracteriza como uma constante (no Programa IPTU Verde, 7 das 8 informações disponíveis precisaram ser formalmente requeridas junto aos órgãos; e no PIDI, 6 das 9 informações disponíveis; ou seja, uma média de 77,08% das informações disponíveis relativas ao monitoramento dos Programas não estão sendo franqueadas mediante procedimentos objetivos e ágeis).

No Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde a informação relativa ao número de empreendimentos cadastrados para adesão ao Programa é desatualizada, referindo-se à quatro meses anteriores ao fornecimento da informação, e a informação relacionada ao número total de beneficiários de incentivos fiscais referentes ao Programa no exercício de 2017, 2018 e 2019, não é primária (completa/detalhada), mencionando valor global de beneficiários/inscrições imobiliárias, sem a possibilidade de individualização por ano para avaliação da evolução do Programa. Por outro lado, no tocante ao Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação, destaca-se que 4 (quatro) das informações disponibilizadas geram dúvidas diante da contrariedade entre si, faltando clareza quanto ao seu conteúdo: enquanto as Leis de Diretrizes Orçamentárias definem montantes significativos de estimativa de renúncia de receita desde o ano de 2017 para o programa (baseando-se em ditos projetos aprovados para definir tais valores), a secretaria municipal afirma que ainda não houve qualquer beneficiário e qualquer receita efetivamente renunciada até o momento.

Por fim, em relação às 7 (sete) informações complementares, acerca do monitoramento dos programas que instituíram benefícios tributários no município, disponibilizadas no Portal da Transparência foi constatada a não observância aos critérios de qualidade avaliados, sendo que todas elas se apresentam incompletas, desatualizadas, imprecisas, e trazem dúvidas acerca de sua integridade.

Analisando-se, de forma global, todos os resultados obtidos em relação à transparência fiscal no planejamento e monitoramento dos incentivos de natureza

tributária constituídos no âmbito do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde e Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação, é admissível classificar o Município de Salvador como um município essencialmente não transparente (tendo em vista que nos cinco momentos avaliados na pesquisa, em quatro deles a maioria das informações, se disponibilizadas, não cumprem com os critérios de qualidade avaliados, sendo a fase de planejamento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação a exceção). Ademais, nas hipóteses em que disponibilizou as informações, Salvador configurou-se como um município de iniciativa preponderantemente passiva (sopesando-se que nos cinco momentos avaliados na pesquisa, em três o município adota uma postura passiva, e em dois, ativa) (BRANS; PETERS; VERBELEN, 2012; BRASIL, 2015; FERNÁNDEZ, 2019; GUY; ELY, 2018; SILVA *et al.*, 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

No próximo subcapítulo serão expostos e analisados os subprojetos de cidade digital estratégica no município de Salvador, no intuito de buscar e estabelecer relações entre os resultados obtidos na análise da transparência fiscal no planejamento e monitoramento dos incentivos de natureza tributária e a previsão – e evolução – na estrutura normativa e institucional de Salvador de componentes de subprojetos de informações municipais e de recursos de tecnologia da informação.

4.3 ANÁLISE DOS SUBPROJETOS DE CIDADE DIGITAL ESTRATÉGICA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA

Para a análise dos subprojetos de cidade digital estratégica no município de Salvador, levou-se em consideração o protocolo de pesquisa definido no subtópico 3.6.2. Para a obtenção das respostas às questões de pesquisa, optou-se por realizar um levantamento relativo à estrutura normativa do município, a fim de compreender a partir de quando houve a identificação dos subprojetos de informações municipais e de recursos de tecnologia da informação como aspectos presentes na ordenação do município, e como vem se dando a evolução na abordagem de tais subprojetos no decorrer do tempo. A partir dos resultados obtidos possibilitou-se a comparação com os resultados obtidos nas análises da transparência fiscal no planejamento e monitoramento dos incentivos de natureza tributária constantes no subtópico 4.2, e

definir as relações entre os dois temas fundamentais da pesquisa desenvolvida (conforme consta no subtópico 4.4).

4.3.1 Análise do subprojeto de informações municipais

Para cumprir com o objetivo de verificar a previsão institucional e normativa do subprojeto de informações municipais em Salvador, aplicou-se o protocolo de pesquisa e as respectivas variáveis de análise explicitado no Quadro 8, associado ao levantamento no sistema de consulta Leis Municipais (empregado pelo município de Salvador para a manter o acervo de normas), com a utilização das palavras-chave “informação”, “informações”, “transparência”, “estratégico”, “estratégica”, e “estratégia” (obtendo-se os resultados expressos a seguir, posteriormente resumidos no Quadro 19).

Aplicando-se o critério cronológico de exposição dos resultados, foi possível constatar que o ato normativo mais antigo disponível e que se relaciona diretamente ao subprojeto de informações municipais é a Lei n. 2.130, de 1968, que estabeleceu os princípios gerais de administração e dispôs sobre a reforma da organização administrativa do município. Nessa Lei, o planejamento foi declarado princípio fundamental a ser obedecido nas atividades da administração pública, sendo ali ligeiramente determinado que no plano geral de governo devem constar os elementos de informação que o justificarem, definições básicas, além da determinação de encaminhamento sistemático de informações para a atividade de acompanhamento (SALVADOR, 1968). Referida Lei deu origem à criação do Sistema Municipal de Planejamento, regulamentado pelo Decreto n. 8.751, de 1990, e posteriormente pelo Decreto n. 11.459, de 1996, bem como à criação do Sistema Municipal de Administração, regulamentado a partir de 2000, por inúmeros decretos, conforme será detalhado mais à frente.

Em 14 de outubro de 1980, foi instituído o Sistema de Atendimento e Orientação ao Público, com a finalidade de promoção da melhoria dos padrões de atendimento aos usuários, e de sistematização das “informações referentes aos serviços prestados pela administração municipal, promovendo sua divulgação e facilitando o acesso da comunidade” (SALVADOR, 1980, art. 1º). O Decreto n. 6.013, que ainda está em vigor, determina que a implantação do sistema deve se dar por intermédio de instalação de Balcões de Informação para atendimento ao público nos órgãos e entidades da

administração municipal, bem como nos bairros (segundo cronograma de prioridade aprovado pelo Poder Executivo). Não há associação expressa no ato normativo entre o sistema ali instituído com o planejamento estratégico do município ou à transparência fiscal (apesar de a acessibilidade às informações municipais aos cidadãos ser o teor do ato normativo, e essa característica ser fundamental no conceito de transparência, conforme delineado no referencial teórico constante no capítulo 2).

Em 1984, na criação da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAM) (SALVADOR, 1984), é possível constatar que, apesar da não associação do subprojeto de informações ao planejamento estratégico do município ou à transparência fiscal, há o reconhecimento da conexão entre o subprojeto e a atividade de planejamento municipal, havendo, inclusive a menção expressa da competência do Departamento de Desenvolvimento Urbano para “executar a coleta, seleção, normatização, armazenagem, análise, atualização sistemática e distribuição das informações estratégicas para o planejamento” (SALVADOR, 1985, art. 4º). Em 1989 a Secretaria Municipal de Planejamento foi extinta, mas suas funções foram redistribuídas entre a Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município – SUCOM e o Centro do Planejamento Municipal – CPM (SALVADOR, 1989a).

Em 28 de janeiro de 1986, com a Lei n. 3.601, que dispôs sobre a estrutura e competências das secretarias do município, ficou criada a Companhia de Processamento de Dados do Salvador – PRODASAL, mais tarde, em 2008, denominada de Companhia de Governança Eletrônica do Salvador – COGEL. Em 1986 a Companhia foi criada com finalidades como a de conceber, implantar, coordenar, executar e supervisionar o sistema de processamento de dados do município e administração municipal; de “estabelecer diretrizes e metas, visando elevar o nível de eficiência e produtividade da administração municipal” com o “fornecimento de informações, em quantidade e qualidade necessárias à tomada de decisões nos diversos níveis gerenciais da Prefeitura”; e promover medidas com vistas “à elevação do nível de confiabilidade das informações” (SALVADOR, 1986, art. 40). Como será descrito no capítulo 4.3.2, as competências e finalidade atribuídas à Companhia também estavam associadas às noções de automação e informática. Nesse momento, também não havia associação expressa do subprojeto de

informações municipais ao planejamento estratégico do município ou à transparência fiscal.

Em 1989, com a reorganização da Secretaria de Finanças, o Poder Executivo municipal instituiu o Sistema de Programação, Orçamento, Acompanhamento e Informação (SALVADOR, 1989b), ao qual foram atribuídas como algumas de suas subfunções atreladas às informações municipais as de: acompanhamento e avaliação da “execução físico-financeira dos programas e projetos no âmbito setorial, estabelecendo um fluxo permanente de informações”; “articulação com instituições ou órgãos especializados, objetivando o intercâmbio e aprimoramento das técnicas empregadas na execução das atividades pertinentes a informações”; promoção e elaboração de “estudos e pesquisas, visando ao estabelecimento da política municipal de informação e o desenvolvimento de um sistema de informações para a programação, orçamento e acompanhamento”; formulação das “diretrizes e métodos para a implantação e funcionamento de um sistema de informações”; e identificação de “métodos e técnicas de captação, controle e disseminação das informações para subsidiar as ações do DEPO” (Departamento Central de Programação, Orçamento, Acompanhamento e Informações) (SALVADOR, 1989c). Apesar de não haver ainda a associação expressa do subprojeto de informações municipais ao planejamento estratégico do município ou à transparência fiscal, os termos trazidos por referidos atos normativos evidenciam o exposto reconhecimento da correlação entre o subprojeto e a gestão orçamentária municipal.

Em outubro de 1990, com a aprovação do regulamento do Sistema Municipal de Planejamento, apesar de o subprojeto de informações municipais não vir a ser associado ao planejamento estratégico ou à transparência fiscal, a informação foi reconhecida como subfunção básica da função de planejamento, que passou a compreender a execução de atividades como a formulação de “diretrizes e métodos para a implantação e funcionamento de um subsistema de informações”, a coordenação, promoção e elaboração de estudos e pesquisas, visando o “estabelecimento da política municipal de informações ao desenvolvimento de um subsistema de informações para o planejamento”, o “intercâmbio e aprimoramento das técnicas empregadas na execução das atividades pertinentes a informações” mediante articulação entre os órgão e entidades municipais, a identificação de “métodos e técnicas de captação, controle e disseminação das informações para subsidiar as ações da Prefeitura”, dentre outras (SALVADOR, 1990, art. 6º).

Em 5 de abril de 1993, o Poder Executivo municipal instituiu o Programa de Desenvolvimento e Ações Estratégicas, com o propósito de “integrar, sistematizar e otimizar esforços correspondentes a ações estratégicas de governo indutoras e catalisadoras do desenvolvimento econômico e social, constituído por elencos de projetos e atividades integrados sob a forma de Programa Estratégicos” (SALVADOR, 1993, art. 1º). Conforme disposto no Decreto n. 10.077, de 1993, a gestão da informação (mediante o emprego de tecnologias da informática) restou explicitada como uma das ações na área de modernização e automação a ser desenvolvida pelos Programas Estratégicos. Diante do fato do Programa de Desenvolvimento e Ações Estratégicas estar conectado à sistematização de atividades compatíveis com as ações estratégicas de curto, médio e longo prazo definidas pelas diretrizes, metas e prioridades da administração municipal, identifica-se a primeira relação entre o subprojeto de informações e o planejamento estratégico do município. Por outro lado, não há associação expressa entre referido subprojeto e a transparência fiscal.

Em março de 1996, com o reconhecimento da necessidade de integração entre os órgão e entidade da administração municipal, da importância da garantia, consolidação e disseminação das informações municipais, da responsabilidade em relação à integridade, fornecimento e utilização criteriosa das informações, instituiu-se o Sistema de Informações Geográficas – SIG com a “finalidade sistematizar e disseminar as informações do governo municipal e da cidade, a partir da utilização intensiva de tecnologias de informação e de informática, principalmente as de geoprocessamento” (SALVADOR, 1996a, art. 1º). Não há associação explícita entre o subprojeto de informações municipais e o planejamento estratégico do município ou a transparência fiscal.

Em 30 de outubro do mesmo ano, o Sistema Municipal de Planejamento passou por nova regulamentação. As informações foram mantidas como subfunções da função de planejamento, mas, a partir daquele momento, constituíram-se como subsistema atrelado ao sistema de planejamento estratégico municipal. Nesse mesmo ato normativo foi explicitada a competência de planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades do Sistema (dentre elas a de programação, orçamento e acompanhamento), de forma transparente (SALVADOR, 1996c).

No ano de 2000, houve a regulamentação do Sistema Municipal de Administração, na qual a Tecnologia da Informação ficou determinada como uma das subfunções de desenvolvimento da Administração. Restou fixado que referida

subfunção e as atividades exercidas no seu âmbito visam “assegurar a informação precisa, ágil, seletiva e efetiva nas decisões gerenciais, de forma a garantir ao cidadão serviços públicos de qualidade”, por intermédio, dentre outras ações, da elaboração do Plano integrado de Gestão da Informação, com base no planejamento estratégico dos órgãos e entidades municipais (contendo direcionamento estratégico) (SALVADOR, 2000, art. 8º). Em janeiro de 2004, o Sistema Municipal de Administração recebeu nova regulamentação, mas as disposições relativas ao subprojeto de informações e planejamento estratégico permaneceram essencialmente as mesmas (SALVADOR, 2004a), e sem menção à transparência fiscal.

Já em agosto de 2004, com a promulgação da Lei n. 6.586, que dispôs sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, foi determinado que o município deveria proceder à avaliação dos sistemas públicos de informação que mantinha à época, equacionando, a partir dessa avaliação, estratégia de consolidação daqueles sistemas num único Sistema de Informações Municipal – SIM, com subsistemas setoriais referenciados espacialmente em diversos campos temáticos (como orçamentação e finanças municipais, meio ambiente, energia elétrica e outras formas, telecomunicações, dentre outros) (SALVADOR, 2004b). Nessa Lei do Plano Diretor municipal a visão estratégica do planejamento é disposta como um dos princípios orientadores de sua elaboração e de seu uso como instrumento do desenvolvimento do município (SALVADOR, 2004b), sendo, portanto, possível identificar a relação entre o subprojeto de informações municipais e o planejamento estratégico municipal. Não há menção expressa no Plano Diretor de 2004 à transparência fiscal, mas há o reconhecimento da “democratização das relações entre sociedade civil e Estado, pela garantia, aos cidadãos, do direito à informação sobre o planejamento e a gestão municipal” (SALVADOR, 2004b, art. 7º).

Em 1 de junho de 2005, com o Decreto n. 15.683, foram definidas diretrizes básicas para a gestão pública municipal e para o Sistema Municipal de Administração dentre elas: (i) de administração voltada para resultados (“consolidada com a implantação do Planejamento Estratégico de Gestão Municipal - PEG e o estabelecimento de indicadores de resultado, de forma que se comprovem através da contrapartida para o cliente/cidadão”), (ii) de gestão estratégica da informação (“com a identificação e implementação de modelo de gestão da informação adequado às necessidades dos Órgãos/Entidades da Prefeitura Municipal do Salvador, o qual

permita a definição, avaliação e tratamento de dados e informações, de forma a subsidiar os gestores no processo de tomada de decisão”), e (iii) de transparência da gestão (“mediante a divulgação das informações e publicação dos atos, de ações planejadas nas quais se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, e de cumprimento de metas de resultados com vistas na responsabilidade da gestão fiscal”) (SALVADOR, 2005a, art. 1º); estando, portando verificadas as associações do subprojeto de informações municipais ao planejamento estratégico do município, bem como à transparência fiscal.

Ainda no ano de 2005, no mês de agosto, foi constituído o grupo de trabalho do Sistema de Informação Municipal georreferenciado (SIM-Salvador) – previsto no Plano Diretor de 2004 – , ato normativo no qual o Poder Executivo reafirmou a necessidade de avaliação da eficiência, efetividade e eficácia das políticas públicas e do “processo de democratização da gestão pública, de tornar transparente a gestão da cidade, estimulando a participação do cidadão”, e da instrumentalização da informação como meio de possibilitar “a redefinição de prioridades e de investimentos na gestão da cidade” (SALVADOR, 2005b, art. 1º).

A partir de dezembro de 2006, o Sistema Municipal de Administração passou a denominar-se Sistema Municipal de Gestão, mas referido sistema manteve como fundamentos as diretrizes básicas definidas no Decreto n. 15.683/2005, a gestão da informação e das telecomunicações continuaram como parte de suas funções (de forma a compreender “atividades voltadas para a definição e a implementação de políticas e diretrizes, visando assegurar a informação precisa, ágil, seletiva e efetiva nas decisões gerenciais e a adequada infraestrutura de telecomunicações” no âmbito da Administração Pública), além do próprio planejamento estratégico da gestão municipal (SALVADOR, 2006).

Na Lei n. 7.400, de 20 de fevereiro de 2007, que dispôs sobre a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, o Sistema de Informação Municipal (SIM-Salvador) foi novamente evidenciado como uma das ações a serem executadas. Em comparação com o Plano Diretor estabelecido em 2004, a Lei de 2007 enumerou os objetivos do sistema, os procedimentos de implementação, suas finalidades e órgãos integrantes. Além disso, o novo ato normativo definiu em variados capítulos a relação expressa entre o subprojeto de informações municipais e a transparência fiscal, com, por exemplo, a “implementação do Orçamento Participativo articulado com o planejamento participativo”, com a “implementação de meios para

dotar de transparência e condições para o controle social da gestão fiscal”, e com a manutenção de um sistema aberto, “para que se assegure a transparência e acesso pelos cidadãos às informações” (SALVADOR, 2008a, art. 288; art. 314; art. 327).

Em 2008 (com a Lei n. 7.610), a Companhia de Governança Eletrônica do Salvador – COGEL passou a ter como explícita a finalidade de “planejar, coordenar, executar e controlar as ações relacionadas à gestão da informação”, com a utilização de “tecnologias avançadas para promover a oferta de serviços e informações por meio eletrônico” (SALVADOR, 2008b, art. 19), tendo seu regimento definido com base nessa nova finalidade em 2016 (SALVADOR, 2016c). Referida Lei n. 7. 610, de 2008, foi embasada nas diretrizes básicas estabelecidas Decreto n. 15.683, de 1 de junho de 2005, estando portando verificadas as associações do subprojeto de informações municipais ao planejamento estratégico do município e à transparência fiscal.

Em maio de 2010, com a alteração no regulamento do Sistema Municipal de Gestão pelo Decreto n. 20.777, esse passou a ter inclusa a gestão do planejamento e acompanhamento orçamentário como uma de suas funções, sendo sua finalidade a de integrar as ações relacionadas à gestão pública municipal, compreendendo, dentre outros, “o planejamento estratégico e orçamentário, a gestão da tecnologia da informação e das telecomunicações”; considerando de forma expressa a necessidade de modernização e inovação da gestão pública municipal para evitar a fragmentação das ações e promover a transparência dos serviços públicos disponibilizados ao cidadão, com eficiência e eficácia (SALVADOR, 2010, art. 1º).

No ano de 2013, a fim de regulamentar o acesso à informação, previsto na Constituição Federal, bem como na Lei Federal de Acesso à Informação, entrou em vigor a Lei n. 8.460, dispondo sobre procedimentos a serem observados por todos os órgãos e instituições da administração pública direta e indireta do município. No referido ato normativo restaram determinadas como diretrizes: a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”, a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”, a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação”, o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”, e o “desenvolvimento do controle social da administração pública” (SALVADOR, 2013c, art. 3º). O subprojeto de informações municipais é associado à transparência fiscal diante da prescrição da divulgação de registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, registros das despesas, de informações

pertinentes à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, e de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades como conteúdos a serem divulgados pelos órgãos e entidades públicas (SALVADOR, 2013c).

Em fevereiro de 2014 a Lei municipal de acesso à informação recebeu regulamento próprio (Decreto n. 24.806/2014), onde, além de restarem definidos os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, ficaram diferenciados os conceitos de transparência ativa e passiva e determinada a utilização do Sistema de Informações ao Cidadão (portal Fala Salvador) (SALVADOR 2014c), instituído por iniciativa do Planejamento Estratégico Municipal elaborado para o período de 2013 a 2016 (que será melhor comentado nas análises do subprojeto de recursos de tecnologia da informação no capítulo 4.3.2).

No mais recente Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, disposto na Lei n. 9.069, de 30 de junho de 2016, houve a continuidade na previsão do Sistema de Informação Municipal (SIM-Salvador) (SALVADOR, 2016b). Com a publicação do Planejamento Estratégico de Salvador no ano de 2017 (compreendendo metas e projetos a serem implementados no período entre 2017 e 2020), como proposta de melhoria do Sistema de Informação Municipal, restou definido o projeto Salvador Dados, com o objetivo de “dotar o município de um sistema de informações interativo e dinâmico, articulado ao planejamento da cidade, integrado ao conjunto dos órgãos da administração municipal e acessível aos usuários internos e externos” (SALVADOR, 2017d, p. 96).

O projeto Salvador Dados insere-se no eixo temático Desenvolvimento Econômico e Urbano do Planejamento Estratégico, e além desse, dentre os outros projetos que evidenciam a associação entre o subprojeto de informações municipais e o planejamento estratégico municipal, pode-se citar o projeto Ouvindo Você, contido no eixo temático Desenvolvimento Institucional e Engajamento do Cidadão, com o objetivo melhorar a “estruturação dos procedimentos internos para atender às demandas do cidadão, com o acompanhamento dos índices de cada órgão da Prefeitura, a consolidação das informações gerenciais e efetiva fiscalização das ações” (SALVADOR, 2017d, p. 147).

O Planejamento Estratégico de Salvador também trouxe projetos que associam o subprojeto de informações municipais à transparência fiscal, como o projeto

Transparência Salvador e o projeto Observatório da Despesa Pública Municipal, ambos inseridos no eixo temático Desenvolvimento Institucional e Engajamento do Cidadão. O primeiro projeto tem como objetivo principal “a implementação de procedimentos e recursos para disponibilizar o acesso às informações municipais, de forma tempestiva e efetiva”, atendendo à legislação na área de transparência pública, proporcionando uma melhoria no relacionamento com o cidadão e ampliando os canais de acesso às informações municipais (SALVADOR, 2017d, p. 148), e o segundo “visa monitorar as despesas públicas e proporcionar acesso a informações detalhadas e consolidadas sobre a qualidade dos gastos municipais”, desenvolvendo mecanismos “para garantir a correta aplicação do dinheiro do contribuinte e prevenir desvios de recursos” (SALVADOR, 2017d, 158).

A partir de março de 2018, com nova denominação – Salvador Dados – a transparência passou a ser definida como princípio fundamental do Sistema de Informação Municipal, e a instrumentalização desse para a elaboração, revisão e avaliação dos resultados da implementação do Plano Diretor e do Planejamento Estratégico da gestão passou a ser reconhecida como um de seus objetivos (SALVADOR, 2018a).

No início de 2019, a Lei municipal de acesso à informação foi alterada pela Lei n. 9.436, sendo adicionada em sua redação a obrigatoriedade das publicações feitas pela Prefeitura de Salvador e seus órgãos e pela Câmara Municipal de Salvador em redes sociais contenham a legenda "Para Cego Ver" (com o anúncio do tipo de imagem, a descrição da esquerda para a direita, de cima para baixo, a informação das cores, os elementos da foto) de modo a criar uma sequência lógica para que as publicações sejam também acessíveis por pessoas com deficiência visual (SALVADOR, 2019d).

Dessa forma restaram expostos de forma cronológica os atos normativos que possibilitaram identificar a presença do subprojeto de informações municipais na ordenação do município de Salvador. O Quadro 19 sintetiza as diferentes nomenclaturas das formas de previsão normativa correlatas ao subprojeto de informações municipais, os anos de inserção da referida forma de previsão (bem como de suas principais alterações), e a forma de associação do subprojeto de informações municipais ao planejamento estratégico e à transparência fiscal.

Quadro 19 - Síntese da análise do subprojeto de informações municipais no município de Salvador/BA

| Nome da forma de previsão correlata ao subprojeto no município | Ano de inserção da forma de previsão correlata ao subprojeto no município | Nome da forma de associação do subprojeto ao planejamento estratégico do município | Nome da forma de associação do subprojeto à transparência fiscal no município |
|---|--|--|--|
| Sistema Municipal de Planejamento (Lei n. 2.130; Decreto n. 8.751; Decreto n. 11.459) | 1968 1990 1996 | Associado Obs.: a partir de 1996. | Associado Obs.: a partir de 1996. |
| Sistema Municipal de Administração/ Sistema Municipal de Gestão (Lei n. 2.130; Decreto n. 12.540; Decreto n. 14.806; Decreto n. 15.683; Decreto n. 17.048; e Decreto n. 20.777) | 1968 2000 2004 2005 2006 e 2010 | Associado Obs.: a partir de 2000. | Associado Obs.: a partir de 2005. |
| Sistema de Atendimento e Orientação ao Público (Decreto n. 6.013) | 1980 | Não associado | Não associado |
| Secretaria Municipal do Planejamento (Lei n. 3.406, Decreto n. 7.247) | 1984 1985 | Não associado | Não associado |
| Companhia de Governança Eletrônica do Salvador (Lei n. 3.601; Lei n. 7.610; Decreto n. 27.409) | 1986 2008 e 2016 | Associado Obs.: a partir de 2008 - diretrizes básicas estabelecidas no Decreto nº 15.683, de 1º de junho de 2005. | Associado Obs.: a partir de 2008 - diretrizes básicas estabelecidas no Decreto nº 15.683, de 1º de junho de 2005. |
| Sistema Municipal de Programação, Orçamento, Acompanhamento e Informação (Decreto n. 3.999; Decreto n. 8.384) | 1989 | Não associado | Não associado |
| Programa de Desenvolvimento e Ações Estratégicas (Decreto n. 10.077) | 1993 | Associado | Não associado |
| Sistema de Informações Geográficas (Decreto n. 11.258) | 1996 | Não associado | Não associado |
| Sistema de Informação Municipal (Lei n. 6.586; Decreto n. 15.896; Lei n. 7.400; Lei n. 9.069; e Decreto n. 29.592) | 2004 2005 2007 2016 e 2018 | Associado | Associado |
| Lei de Acesso à Informação | 2013 2014 | Não associado | Associado |

| | | | |
|---|-----------|---|---|
| (Lei n. 8.460; Decreto n. 24.806; Lei n. 9.436) | e 2019 | | |
| Planejamento Estratégico 2017 – 2020 | 2017 | Associado Projetos: Salvador Dados e Ouvindo Você | Associado Projetos: Transparência Salvador; e Observatório da Despesa Pública Municipal |

Fonte: A autora, 2019.

Percebe-se, diante dos resultados auferidos, que o município de Salvador vem evoluindo as disposições acerca de subprojetos de informações municipais há pelo menos 51 (cinquenta e um) anos. Nota-se que a princípio a informação possuía um direcionamento mais interno (para fins de atividades e processos exercidos por servidores públicos), do que externo (para cidadãos). Porém, logo, em 1980, com a instituição do Sistema de Atendimento e Orientação ao Público, já é possível constatar referências à intenção de melhoria de atendimento aos usuários dos serviços públicos e de facilitação do acesso a informações pelos cidadãos. A partir de então, progressivamente a estrutura normativa e institucional do município veio complementando aos subprojetos de informações estruturas ligadas a recursos de tecnologia da informação, transparência da gestão pública e alinhamento às estratégias delineadas nos planejamentos estratégicos municipais (principalmente a partir de 2005, com a definição de diretrizes básicas para a gestão pública municipal e para o Sistema Municipal de Administração, que permearam diversas normas posteriores). O alinhamento entre estratégias municipais, subprojetos de informações municipais, e transparência fiscal fica bem evidente no Planejamento Estratégico publicado em 2017, no qual foram definidos diferentes projetos com o objetivo de efetivar melhorias em referidas temáticas associadas à gestão municipal.

Relembrando-se, no tocante à relação entre as estratégias municipais e o projeto de cidade digital estratégica tem-se que as estratégias são a base de sua formulação, e, portanto, o alicerce dos demais componentes (REZENDE, 2012), ademais, os quatro componentes do projeto de cidade digital estratégica exigem, para a sua implementação adequada, a elaboração dos subprojetos integrados e alinhados (REZENDE, 2012; REZENDE, 2018), sendo que o componente informações municipais é adequadamente implementado por intermédio do subprojeto de Planejamento de Informações Municipais (PIM), que se caracteriza como um processo dinâmico, sistêmico, contínuo, participativo e coletivo de “formalização estruturada das

informações e dos sistemas de informação” (REZENDE, 2012, p. 149). Como principais produtos do subprojeto de Planejamento de Informações Municipais (PIM) tem-se os modelos de informações das funções ou temáticas do município; que por sua vez, são requisitos para o planejamento dos sistemas de informação (SI), dos sistemas de conhecimento (SC), e dos perfis de recursos humanos (RH) (REZENDE, 2012).

Apesar de não ser possível, com os resultados observados, afirmar com certeza, que Salvador encerra em si um projeto de cidade digital estratégica (por se tratar de um conceito próprio e que demanda uma metodologia pormenorizada de concretização), percebe-se que ele apresenta em sua estrutura normativa e institucional o subprojeto de informações municipais com características ali propostas: nota-se que os produtos essenciais supramencionados estão presentes nas normas levantadas no município de Salvador, e, ainda, que o alinhamento às estratégias municipais também está explícito.

4.3.2 Análise do subprojeto de recursos de tecnologia da informação

Para cumprir com o objetivo de verificar a previsão institucional e normativa do subprojeto de recursos de tecnologia da informação em Salvador, aplicou-se o protocolo de pesquisa e as respectivas variáveis de análise explicitado no Quadro 8, associado ao levantamento no sistema de consulta Leis Municipais (empregado pelo município de Salvador para a manter o acervo de normas), com a utilização das palavras-chave “tecnologia”, “tecnologia da informação”, “transparência”, “estratégico”, “estratégica”, e “estratégia” (obtendo-se os resultados expressos a seguir, posteriormente resumidos no Quadro 20).

Aplicando-se o critério cronológico de exposição dos resultados, foi possível constatar que o ato normativo mais antigo disponível e que se relaciona diretamente ao subprojeto recursos de tecnologia da informação é a Lei n. 3.601, de 28 de janeiro de 1986, que criou a Companhia de Processamento de Dados do Salvador – PRODASAL (denominada de Companhia de Governança Eletrônica do Salvador – COGEL a partir de 2008). Conforme já introduzido no subcapítulo 4.3.1, além da Companhia ter sido instituída com finalidades relacionadas ao subprojeto de informações municipais, também lhe foram atribuídas competências e finalidades como “propor diretrizes e normas visando à execução da política de informática do

município”, “estabelecer as diretrizes e metas, visando elevar o nível de eficiência e produtividade da administração municipal” por intermédio da automação de atividades burocráticas e agilização de processos de fornecimento de informações (SALVADOR, 1986, art. 40). Da mesma forma indicada na análise do subprojeto de informações municipais, não havia associação expressa do subprojeto de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico do município ou à transparência fiscal.

No ano de 1989, considerando a criação da Companhia de Processamento de Dados do Salvador – PRODASAL e a necessidade de integração e padronização dos serviços de processamento de dados para se alcançar a otimização dos resultados e redução dos custos, o Poder Executivo municipal, ao dispor sobre o Sistema de Informática da Administração Pública, definiu que a partir daquele instante passaria a ser competência da Companhia a aquisição de equipamentos e bens de informática e os contratos relativos aos serviços de informática (inclusive o desenvolvimento de Plano Diretor de Informática), com vista à unidade de ação (SALVADOR, 1989d; SALVADOR, 1991). Não havia, até o momento, associação do subprojeto de informações ao planejamento estratégico do município (realidade que começa a mudar a partir de 1993, como será narrado mais a frente).

Em abril de 1993, conforme já descrito no subtópico 4.3.1, o Poder Executivo municipal instituiu o Programa de Desenvolvimento e Ações Estratégicas, com o propósito de “integrar, sistematizar e otimizar esforços correspondentes a ações estratégicas de governo indutoras e catalisadoras do desenvolvimento econômico e social, constituído por elencos de projetos e atividades integrados sob a forma de Programa Estratégicos” (SALVADOR, 1993, art. 1º). Conforme disposto no Decreto n. 10.077, de 1993, o emprego de tecnologias da informática é exposto como meio de modernização e automação da administração pública, dos serviços e gestão da informação (SALVADOR, 1993). O Programa de Desenvolvimento e Ações Estratégicas é conectado à sistematização de atividades compatíveis com as ações estratégicas de curto, médio e longo prazo definidas pelas diretrizes, metas e prioridades da administração municipal, sendo, portanto, identificada a primeira relação entre o subprojeto de recursos de tecnologia da informação e o planejamento estratégico do município (não havendo, porém, associação expressa entre referido subprojeto e a transparência fiscal).

Em 1994, apesar de não ser expressa a associação do subprojeto de informações ao planejamento estratégico do município na regulamentação do Sistema

de Informática da Administração Pública, o Decreto n. 10.673, reconheceu a necessidade de priorização de investimentos e da continuidade dos serviços de informática e informação estratégica para a gestão do Município (SALVADOR, 1994).

No ano de 1996 foi criado o Conselho Municipal de Informática Pública – COMIP, com a finalidade de formulação da política de ações municipais e definição de diretrizes na área de informática no município (SALVADOR, 1996b). Mesmo não sendo descrito no Decreto n. 11.393, de 1996, a associação entre o subprojeto de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico municipal ou à transparência fiscal, o ato normativo foi redigido a partir das considerações de que é “fundamental a viabilização de uma base tecnológica integrada para sistematizar as informações necessárias à gestão e ao planejamento municipal”, de que “a informática é instrumento potencial para otimizar a coleta, o tratamento e a disseminação de informação em todos os níveis e setores do governo”, de que “a informática facilita o acesso mais rápido da comunidade à informação de interesse público”, e de que “o acompanhamento permanente da dinâmica da evolução dos recursos de informática torna-se uma necessidade para a melhor gestão das verbas públicas” (SALVADOR, 1996b).

A partir do ano de 1997, com a Lei n. 5.245, que modificou a estrutura organizacional da prefeitura municipal, o desenvolvimento da informatização, supervisão das atividades relacionadas com telecomunicações, informática no âmbito da Administração Pública passou a ser uma das finalidades e áreas de competência da Secretaria Municipal de Administração (criada em 1969, pelo Decreto n. 3.683 de 28 de julho de 1969). Também não havia ainda a expressa associação do subprojeto de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico municipal ou à transparência, apesar de existirem menções no ato normativo ao princípio da publicidade, da eficiência, e a questões relativas ao planejamento municipal (SALVADOR, 1997).

A partir do Decreto 12.540, de 2000, o Sistema Municipal de Administração (criado pela Lei 2.130, de 11 de outubro de 1968, época em que ainda não havia menção a recursos de tecnologia da informação no conteúdo normativo) passou a ter como algumas das subfunções da função de Desenvolvimento da Administração a de tecnologia da informação, a de telecomunicações e de modernização administrativa (SALVADOR, 2000). A subfunção de tecnologia da informação, conforme referido decreto, compreenderia “atividades voltadas para definição e implementação de

políticas e diretrizes e execução de ações visando assegurar a informação precisa, ágil, seletiva e efetiva nas decisões gerenciais, de forma a garantir ao cidadão serviços públicos de qualidade”, sendo que, o modelo de gestão de tecnologia da informação deveria ser baseada no planejamento estratégico dos órgãos e entidades da Administração Pública, e conter direcionamento estratégico (SALVADOR, 2000, art. 8º). Em janeiro de 2004, o Sistema Municipal de Administração recebeu nova regulamentação, mas, assim como ocorreu com o subprojeto de informações municipais, as disposições relativas ao subprojeto de recursos de tecnologia da informação e planejamento estratégico permaneceram essencialmente as mesmas (SALVADOR, 2004a), e sem menção à transparência fiscal.

Em 1 de junho de 2005, com o Decreto n. 15.683, conforme já descrito no subtópico 4.3.1, foram definidas diretrizes básicas para a gestão pública municipal e para o Sistema Municipal de Administração, dentre elas as de administração voltada para resultados (“consolidada com a implantação do Planejamento Estratégico de Gestão Municipal - PEG e o estabelecimento de indicadores de resultado, de forma que se comprovem através da contrapartida para o cliente/cidadão”), de tecnologia da informação (“formada por infraestrutura de rede, hardware e software que possa garantir a automação dos processos, visando a melhoria da eficiência e eficácia das ações empreendidas, de forma a serem acompanhadas através dos sistemas de informação e base de dados”), e de transparência da gestão (“mediante a divulgação das informações e publicação dos atos, de ações planejadas nas quais se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, e de cumprimento de metas de resultados com vistas na responsabilidade da gestão fiscal”) (SALVADOR, 2005a, art. 1º); estando, portando verificadas as associações do subprojeto de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico do município, bem como à transparência fiscal.

Ainda no ano de 2005, a partir do Decreto n. 15.947, foi criado o Comitê de Inclusão Digital no âmbito da prefeitura municipal, com o intuito de “traçar diretrizes para a formulação da política municipal de inclusão digital e promover a articulação entre os órgãos e entidades integrantes da estrutura organizacional da prefeitura municipal do Salvador, visando a inclusão sócio digital dos cidadãos” (SALVADOR, 2005c). Foram levados em consideração, na criação do Comitê, aspectos como a desigualdade tecnológica e o analfabetismo digital, a necessidade de garantir aos cidadãos o direito de acesso ao conhecimento e a liberdade de conexão à tecnologia

da informação. Não há menção expressa no Decreto à associação do subprojeto de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico ou à transparência fiscal, mas resta produtivo considerar que a estratégia de inclusão digital e facilitação no uso de tecnologias da informação por todos os cidadãos pode ser interpretado como instrumento para construção e exercício da cidadania que é diretamente associada à transparência.

Em dezembro de 2006, o Sistema Municipal de Administração passou a denominar-se Sistema Municipal de Gestão, mantendo-se como seus fundamentos as diretrizes básicas definidas no Decreto n. 15.683/2005. A gestão da informação e das telecomunicações (de forma a compreender “atividades voltadas para a definição e a implementação de políticas e diretrizes, visando assegurar a informação precisa, ágil, seletiva e efetiva nas decisões gerenciais e a adequada infraestrutura de telecomunicações” no âmbito da Administração Pública), e a avaliação permanente do uso da tecnologia da informação nos órgão e entidades (recomendando melhorias e uso racional dos recursos), continuaram como parte das funções do sistema, além do próprio planejamento estratégico da gestão municipal (SALVADOR, 2006).

A Lei n. 7.610, de 2008, além de definir a finalidade de gestão da informação, com a utilização de “tecnologias avançadas para promover a oferta de serviços e informações por meio eletrônico” à Companhia de Governança Eletrônica do Salvador – COGEL (SALVADOR, 2008b, art. 19), estabeleceu núcleos de tecnologia da informação como componentes da estrutura dos diferentes órgãos e entidades da prefeitura, e deu à Secretaria Municipal de Administração a denominação de Secretaria Municipal de Planejamento, Tecnologia e Gestão – SEPLAG com finalidades como a de formular, executar e avaliar políticas públicas nas áreas de planejamento estratégico e orçamentário da gestão pública municipal, gestão de pessoas, tecnologia da informação e da telecomunicação, “exercendo o acompanhamento das ações do governo municipal mediante indicadores de resultados” (SALVADOR, 2008b, art. 9º). Lembrando que referida Lei n. 7. 610, de 2008, foi embasada nas diretrizes básicas estabelecidas Decreto n. 15.683, de 1 de junho de 2005, estando portando verificadas as associações do subprojeto de informações municipais ao planejamento estratégico do município e à transparência fiscal.

No ano de 2009, com a aprovação do regimento da Secretaria Municipal de Planejamento, Tecnologia e Gestão reiterou-se a associação dos subprojetos de

recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico municipal e à transparência fiscal, tendo-se em vista as competências atreladas à Secretaria e suas unidades como, por exemplo, a coordenação das ações relativas ao planejamento estratégico e orçamentário; e o desenvolvimento, disseminação, proposição e a implantação de ferramentas de gestão que proporcionem a transparência das ações dos órgãos e entidades da Administração Pública (SALVADOR, 2009).

Em maio de 2010, o Decreto n. 20.777, trouxe alterações no regulamento do Sistema Municipal de Gestão, associando o subprojeto de recursos de tecnologia da informação à transparência fiscal, ao incluir a gestão do planejamento e acompanhamento orçamentário como uma das funções do sistema. Dentre suas finalidades passou a constar a de integrar as ações relacionadas à gestão pública municipal, compreendendo, dentre outros, “o planejamento estratégico e orçamentário, a gestão da tecnologia da informação e das telecomunicações”; considerando de forma expressa a necessidade de modernização e inovação da gestão pública municipal para evitar a fragmentação das ações e promover a transparência dos serviços públicos disponibilizados ao cidadão, com eficiência e eficácia (SALVADOR, 2010, art. 1º).

Em dezembro de 2012, com nova modificação da estrutura organizacional da prefeitura municipal, a Secretaria Municipal de Planejamento, Tecnologia e Gestão passou a ser denominada de Secretaria Municipal de Gestão, tendo como competências a elaboração e execução do planejamento orçamentário da gestão pública municipal “conforme diretrizes definidas pelo planejamento estratégico”, a gestão de pessoas, recursos logísticos, tecnologia da informação e da telecomunicação, e da previdência e assistência aos servidores públicos municipais (SALVADOR, 2012, art. 5º, VI; SALVADOR, 2014d). Referida Lei n. 8.376 reafirmou como diretrizes da gestão municipal o planejamento estratégico (a ser visualizado “como guia do desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, com a coordenação e controle das ações, visando garantir a implementação dos projetos prioritários com resultados para o cidadão”), bem como a transparência e o controle social (na “estruturação dos órgãos e entidades, segundo a lógica da otimização e da potencialização dos recursos humanos, físicos e financeiros empreendidos na oferta de serviços públicos”) (SALVADOR, 2012, art. 2º).

No início do ano de 2013 foi instituído o Comitê de Qualidade da Gestão Pública, vinculado ao gabinete do prefeito, com atribuições como a de formular, propor

e implementar “diretrizes voltadas à elevação do nível de eficiência e eficácia da Administração Pública Municipal, mediante evolução do uso da tecnologia da informação”, “diretrizes e normas gerais relacionadas com o ambiente Internet do Governo Municipal”, e diretrizes para “as atividades de tecnologia da informação e comunicação da Administração Pública Municipal” (SALVADOR, 2013b, art. 1º). Não há no Decreto n. 23.747, de 2013, a associação do subprojeto de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico municipal, ou associação expressa à transparência fiscal, mas, em relação ao segundo aspecto, o Decreto estabelece como atribuição ao Comitê a definição dos “mecanismos de monitoramento e avaliação, em tempo eficaz, com apoio de indicadores de resultado, voltados aos processos e à implantação e execução das políticas de gestão pública” (SALVADOR, 2013b, art. 1º, VII) (aspecto de está aliado ao conceito de transparência fiscal).

Ainda no ano de 2013, a fim de regulamentar o acesso à informação, previsto na Constituição Federal, bem como na Lei Federal de Acesso à Informação, entrou em vigor a Lei n. 8.460, dispendo sobre procedimentos a serem observados por todos os órgãos e instituições da administração pública direta e indireta do município. Reiterando o que foi exposto no subtópico 4.3.1. No referido ato normativo restaram determinadas como diretrizes: a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”, a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”, a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação”, o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”, e o “desenvolvimento do controle social da administração pública” (SALVADOR, 2013c, art. 3º). O subprojeto de recursos de tecnologia da informação é associado à transparência fiscal diante da prescrição da divulgação de registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, registros das despesas, de informações pertinentes à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, e de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades como conteúdos a serem divulgados pelos órgãos e entidades públicas (SALVADOR, 2013c).

Em outubro de 2013, foi lançado pelo poder público municipal o Planejamento Estratégico a ser implementado no período entre 2013 e 2016. No documento publicado, a transparência, o diálogo com a sociedade, e a eficiência nas ações

constam como alguns dos fundamentos do modelo de gestão e governança. Além disso, no diagnóstico apresentado no planejamento estratégico é expressamente mencionado que a infraestrutura de tecnologia da informação “é defasada e insuficiente para atender às necessidades da Prefeitura”, aspecto agravado pela “falta de integração plena entre os sistemas de informação utilizados” (reduzindo a confiabilidade e a consistência das informações geradas), pela “fragilidade na base de dados” (que compromete o “atendimento aos requisitos de transparência na prestação de contas”), e pela “insuficiência de canais de participação social” (que prejudica “o relacionamento da prefeitura com o cidadão, o acesso às informações e o atendimento das demandas da população”) (SALVADOR, 2013a, p. 104).

A associação do subprojeto de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico e à transparência fiscal são constatadas nas iniciativas estabelecidas no documento publicado pelo Poder Público. Na área temática de Gestão para Entrega pode-se citar as iniciativas Tecnologia para Gestão e Fala Salvador. A primeira consistiu na “atualização do parque tecnológico, priorizando a adoção de ferramentas voltadas à excelência gerencial” a partir de soluções de inovação e integradas de Tecnologia da Informação, além do redesenho dos processos de gestão (inclusive com a finalidade de “proporcionar indicadores de participação do cidadão na gestão municipal, informações e serviços públicos disponíveis on-line”) (SALVADOR, 2013a, p. 111). A segunda iniciativa trouxe a proposta de “inovação e integração dos serviços de atendimento” ao cidadão, com enfoque “na maior transparência em relação aos serviços prestados e atendimento qualificado” (com a implantação de uma central de teleatendimento, de atendimento virtual no site, aplicativo para celulares, e de um sistema que integrado para todas as solicitações de informações, serviços, reclamações, denúncias, e sugestões) (SALVADOR, 2013a, p. 115).

Pode-se citar ainda, na área temática Equilíbrio de Contas, a iniciativa Modernização da Gestão Fiscal, que apresentou como objetivo central modernizar a gestão fiscal do município (com a implantação de novos processos, ferramentas e soluções integradas nas áreas orçamentária, financeira, tributária, contábil, patrimonial, de um sistema de avaliação contínua com “indicadores para acompanhamento e controle das receitas e despesas”, e “consolidação das informações para tomada de decisões e envio para os órgãos de controle”), permitindo

o “controle mais eficaz das receitas arrecadadas pela cidade, maior transparência e qualidade do gasto público” (SALVADOR, 2013a, p. 127).

Em fevereiro de 2014 foi instituída a Política de Tecnologia de Informação e Comunicação da prefeitura de Salvador e criado o Comitê de Tecnologia de Informação e Comunicação (SALVADOR, 2014b), com o objetivo de estabelecer ações estratégicas de Tecnologia da Informação e Comunicação, no âmbito da Administração Pública. No ato normativo decretado é identificada a associação entre o subprojeto de recursos de tecnologia da informação e o planejamento estratégico do município, tendo em vista a consideração com o alinhamento entre as iniciativas estratégicas da Prefeitura Municipal e a competência de avaliação e aprovação das diretrizes para a Política (prezando-se pela eficácia e eficiência da gestão pública). Também é identificada a associação entre o subprojeto de recursos de tecnologia da informação e a transparência fiscal diante do exposto intuito de realização da “promoção da cidadania digital, mediante a oferta de serviços eletrônicos e o atendimento rápido e conclusivo ao cidadão, com transparência de suas ações” (SALVADOR, 2014b, art. 2º).

No mesmo mês de fevereiro de 2014 a Lei municipal de acesso à informação recebeu regulamento próprio (Decreto n. 24.806/2014), onde, além de restarem definidos os procedimentos para a garantia do acesso à informação, para a classificação de informações sob restrição de acesso, e a conexão do conceito de processamento de dados ao emprego de recursos de tecnologia da informação, ficaram diferenciados os conceitos de transparência ativa e passiva e determinada a utilização do Sistema de Informações ao Cidadão (portal Fala Salvador) (SALVADOR 2014c), instituído por iniciativa do supramencionado Planejamento Estratégico Municipal elaborado para o período de 2013 a 2016.

No ano de 2015, com o Decreto n. 26.229, o Poder Executivo municipal criou o Grupo Gestor do Projeto de Elaboração e Implementação do Portal da Transparência de Salvador, definindo as competências e data limite para a publicação do portal eletrônico Transparência Salvador (SALVADOR, 2015a). O Portal da Transparência Salvador é expressão da associação entre o subprojeto de recursos de tecnologia da informação e o planejamento estratégico municipal, tendo em vista seu ajustamento às metas e iniciativas do Planejamento Estratégico (tanto o publicado em 2013, como o em 2017), além de o portal vir sendo utilizado como meio para a divulgação dos Relatórios de Gestão referentes ao cumprimento do programa de trabalho

estabelecido nas diretrizes, objetivos e metas desses Planejamentos Estratégicos (2013-2016 e 2017-2020). Além disso, é evidente a associação do subprojeto de recursos de tecnologia da informação à transparência fiscal, sendo objetivo expresso do portal “estabelecer um ambiente de transparência pública, com base na legislação de acesso à informação, promovendo a participação popular e o controle social, mediante, inclusive, a disponibilização de informações relativas ao orçamento público” (SALVADOR, 2019e).

Em 2016, com o Decreto n. 27.409, a Companhia de Governança Eletrônica do Salvador – COGEL, teve estabelecida como competência diversificadas áreas referentes ao subprojeto de recursos de tecnologia da informação, como a própria concepção, implantação, coordenação e supervisão das atividades de tecnologia da informação da prefeitura. Dentre as atividades a serem exercidas pelos seus órgãos que demonstram a associação do subprojeto de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico municipal e à transparência fiscal pode-se citar o assessoramento, na representação e desenvolvimento de projetos e ações relacionados com a tecnologia da informação dos órgãos e entidades no que tange a promoção do planejamento estratégico da prefeitura, o desenvolvimento, disseminação, proposição e coordenação da implantação de ferramentas tecnológicas de gestão que proporcionem a transparência das ações dos demais órgãos e entidades da prefeitura, e o acompanhamento da gestão tecnológica e implantação do modelo de transparência da prefeitura, ao abrigo da Lei de Acesso à Informação (SALVADOR, 2016c).

Com a publicação do Planejamento Estratégico de Salvador no ano de 2017 (compreendendo metas e projetos a serem implementados no período entre 2017 e 2020), ficaram definidos novos projetos que evidenciam a associação entre o subprojeto de recursos de tecnologia da informação e o planejamento estratégico municipal bem como à transparência fiscal. Pode-se citar, como exemplo, os projetos Salvador Conectada, Nuvem Tecnológica, Governança da Informação, Tecnologia Autossustentável, e Tecnologia e Inteligência Fiscal, contidos no eixo temático Desenvolvimento Institucional e Engajamento do Cidadão.

O projeto Salvador Conectada “visa tornar a infraestrutura de tecnologia e a comunicação da Prefeitura mais resiliente, sustentável e segura”, e, a partir deste projeto, “implantar o Wi-Fi social e utilizá-lo como instrumento de inclusão” e “como ferramenta de propagação de campanhas e ações” (tendo dentre suas linhas de ação

a implantação de pontos de Wi-Fi e infraestrutura de conectividade em prédios públicos, e locais de convivência, além do desenvolvimento de um Plano Diretor de Tecnologia) (SALVADOR, 2017d, p. 163). O projeto Nuvem Tecnológica foi proposto como o intuito de possibilitar a otimização no uso de equipamentos, softwares e sistemas integrados, com a redução dos custos operacionais (a instalação de uma nuvem urbana privada vem como solução integradora para a otimização da capacidade de processamento, em busca do aumento da capacidade de interação entre os gestores e da disponibilidade de informações estratégicas unificadas) (SALVADOR, 2017d, p. 164).

O projeto Governança da Informação refere-se à implantação de uma melhor gestão urbana, por intermédio da promoção do uso adequado da tecnologia da informação na Prefeitura (permitindo aos órgãos e entidades municipais o maior acesso a softwares e informações gerenciais e disponibilizando um ambiente de acesso ao cidadão para a operacionalização e interação com os sistemas da Prefeitura) (SALVADOR, 2017d, p. 165). O projeto Tecnologia Autossustentável prevê como principal objetivo o desenvolvimento de uma gestão sustentável da infraestrutura municipal de tecnologia da informação, com a elaboração de um plano de uso racional de recursos de tecnologia da informação “para a redução dos custos com a utilização desses serviços na Prefeitura” e com a “contratação de serviços de suporte centralizado e núcleo de qualidade no gasto” com esses recursos (SALVADOR, 2017d, p. 166). Por fim, o projeto Tecnologia e Inteligência Fiscal, lançado com o intuito de aprimorar e automatizar os procedimentos fiscais, assegurar a eficiência nas fiscalizações e acompanhamentos de repasses orçamentários, agilizar a resposta às demandas dos cidadãos, garantir a segurança dos dados e disponibilizar informações e serviços nos portais eletrônicos (devendo ser implantados um novo Sistema de Administração Tributária, de Controle Fiscal Eletrônico e Governança de Tecnologia da Informação) (SALVADOR, 2017d, p. 153).

Ao final do ano de 2017, o Poder Executivo municipal instituiu o modelo e a plataforma integrada de relacionamento com o cidadão – Fala Salvador – para aprimorar a interação da gestão pública municipal com o cidadão. Conforme o Decreto 29.428, o Fala Salvador tem sua concretização a partir da “consolidação do cadastro do cidadão em uma base única de dados”, da “simplificação e agilização do acesso aos serviços e informações públicas”; e da “integração dos sistemas de informação dos órgãos e entidades municipais” (SALVADOR, 2017g, art. 1º). O Fala Salvador

contempla quatro principais canais ou modalidades de atendimento ao cidadão: presencial, telefônico, portal eletrônico de serviços, e aplicativo para telefones celulares e tablets. É possível identificar no Fala Salvador a associação do subprojeto de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico municipal (diante da sua inserção como iniciativa no Planejamento Estratégico do município desde 2013), bem como à transparência fiscal (já que seus canais de atendimento possibilitam a abertura de solicitações fundamentada na Lei de Acesso à Informação, relativas às demonstrações contábeis, receitas e despesas, Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros).

Em agosto de 2018, foi criado o Comitê Municipal de Tecnologia e Inovação, que assumiu as competências de outros comitês e conselhos municipais (dentre eles o Conselho Municipal de Informática Pública, o Comitê de Qualidade da Gestão Pública, e o Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação, já mencionados nesse subcapítulo e no anterior), a fim de promover a atuação integrada, no âmbito do Município, em questões relativas à implantação da Política e do Plano Municipal de Tecnologia da Informação, à governança eletrônica, à implementação de sistemas informatizados para a gestão administrativa, entre outras (SALVADOR, 2018c). O Decreto 30.130, de 2018, traz expressa a associação do subprojeto de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico municipal e à transparência fiscal, ao estabelecer a promoção da atuação integrada do Comitê, com a proposição das metas e objetivos estratégicos de tecnologia da informação e de inovação alinhados ao Planejamento Estratégico do Município, bem como a consideração em relação à busca da atual gestão municipal quanto ao “fortalecimento das iniciativas inovadoras e tecnológicas na cidade, sua governança efetiva e melhor utilização do orçamento”, com o fomento de iniciativas “que resultem na oferta de serviços eletrônicos e garantam o atendimento eficiente ao cidadão, com transparência de suas ações”, observando a promoção da cidadania digital (SALVADOR, 2018c, art. 1º).

Foram, até aqui, expostos de forma cronológica os atos normativos que possibilitaram identificar a presença do subprojeto de recursos de tecnologia da informação na ordenação do município de Salvador. O Quadro 20 sintetiza as diferentes nomenclaturas das formas de previsão normativa correlatas ao subprojeto de recursos de tecnologia da informação, os anos de inserção da referida forma de previsão (bem como de suas principais alterações), e a forma de associação do

subprojeto de informações municipais ao planejamento estratégico e à transparência fiscal.

Quadro 20 - Síntese da análise do subprojeto de recursos de tecnologia da informação no município de Salvador/BA

| Nome da forma de previsão correlata ao subprojeto no município | Ano de inserção da forma de previsão correlata ao subprojeto no município | Nome da forma de associação do subprojeto ao planejamento estratégico do município | Nome da forma de associação do subprojeto à transparência fiscal no município |
|--|--|--|--|
| Companhia de Governança Eletrônica do Salvador (Lei n. 3.601; Lei n. 7.610; Decreto n. 27.409) | 1986 2008 e 2016 | Associado Obs.: a partir de 2008 - diretrizes básicas estabelecidas no Decreto nº 15.683, de 1º de junho de 2005. | Associado Obs.: a partir de 2008 - diretrizes básicas estabelecidas no Decreto nº 15.683, de 1º de junho de 2005. |
| Sistema de Informática na Administração Municipal (Decreto n. 8.515; Decreto 9.082; Decreto 10.673) | 1989 1991 e 1994 | Não associado | Não associado |
| Programa de Desenvolvimento e Ações Estratégicas (Decreto n. 10.077) | 1993 | Associado | Não associado |
| Conselho Municipal de Informática Pública (Decreto n. 11.393) | 1996 | Não associado | Não associado |
| Secretaria Municipal de Administração/ Secretaria Municipal de Planejamento, Tecnologia e Gestão/ Secretaria Municipal de Gestão (Lei n. 5.245, Decreto n. 7.610; Decreto n. 19.393; Lei n. 8.376; Decreto n. 25.394) | 1997 2008 2009 2012 e 2014 | Associado Obs.: a partir de 2008 - diretrizes básicas estabelecidas no Decreto nº 15.683, de 1º de junho de 2005. | Associado Obs.: a partir de 2008 - diretrizes básicas estabelecidas no Decreto nº 15.683, de 1º de junho de 2005. |
| Sistema Municipal de Administração/ Sistema Municipal de Gestão (Decreto n. 12.540; Decreto n. 14.806; Decreto n. 15.683; Decreto n. 17.048; e Decreto n. 20.777) | 2000 2004 2005 2006 e 2010 | Associado | Associado Obs.: a partir de 2005. |
| Comitê Municipal de Inclusão Digital (Decreto n. 15.947) | 2005 | Não associado | Não associado |
| Comitê de Qualidade da Gestão Pública (Decreto n. 23.747) | 2013 | Não associado | Não associado |

| | | | |
|--|---------------------------|---|---|
| Lei de Acesso à Informação (Lei n. 8.460; Decreto n. 24.806; Lei n. 9.436) | 2013 2014 e 2019 | Não associado | Associado |
| Planejamento Estratégico 2013 – 2016 | 2013 | Associado Iniciativas: Tecnologia para Gestão. | Associado Iniciativas: Fala Salvador; Modernização da Gestão Fiscal. |
| Política de Tecnologia da Informação e Comunicação (Decreto n. 24.787) | 2014 | Associado | Associado |
| Projeto de Elaboração e Implementação do Portal da Transparência (Decreto n. 26.229) | 2015 | Associado | Associado |
| Planejamento Estratégico 2017 – 2020 | 2017 | Associado Projetos: Salvador Conectada; Nuvem Tecnológica; Tecnologia Autossustentável e Governança da Informação. | Associado Projetos: Tecnologia e Inteligência Fiscal. |
| Modelo Integrado de Relacionamento com o Cidadão - Fala Salvador (Decreto n. 29.428) | 2017 | Associado | Associado |
| Comitê Municipal de Tecnologia e Inovação (Decreto n. 30.130) | 2018 | Associado | Associado |

Fonte: A autora, 2019.

Os resultados auferidos evidenciam que o município de Salvador, assim como nos subprojetos de informações, vem evoluindo as disposições acerca de subprojetos de recursos de tecnologia da informação, porém, inclusive por se tratar de temática mais recente que a informação, há pelo menos 33 (trinta e três) anos. Inicialmente, os recursos de tecnologia da informação eram essencialmente voltados para a automação de atividades burocráticas, integração e padronização dos serviços de processamento de dados, otimização dos resultados, redução dos custos e agilização de processos, sobretudo, de fornecimento de informações (ficando claro desde já a relação entre subprojetos de informações municipais e subprojetos de recursos de tecnologia da informação).

Sucessivamente a estrutura normativa e institucional do município veio inserindo aos atos de regulamentação dos subprojetos de recursos de tecnologia da informação diretrizes de melhoria da gestão municipal, de reconhecimento da informática como facilitadora do acesso mais rápido da comunidade à informação de interesse público

e como instrumento necessário para a melhor gestão dos recursos públicos (vide, por exemplo, SALVADOR, 1996b). A associação entre o subprojeto de recursos de tecnologia da informação e a transparência fiscal e alinhamento às estratégias delineadas nos planejamentos estratégicos municipais foi se tornando mais evidente no decorrer dos anos, como em 2005, com a definição de diretrizes básicas para a gestão pública municipal e para o Sistema Municipal de Administração (que fundamentaram diversas normas posteriores), e notavelmente nos Planejamentos Estratégicos publicados em 2013 e 2017, nos quais foram definidas variadas iniciativas e projetos com o objetivo de efetivar melhorias em referidas temáticas associadas à gestão municipal. O Portal da Transparência e o Modelo Integrado de Relacionamento com o Cidadão - Fala Salvador, que advieram desses Planejamentos Estratégicos, são produtos da agregação entre estratégias municipais, transparência fiscal, subprojetos de recursos de tecnologia da informação e de informações municipais, e que materializam os conceitos, respectivamente, de transparência ativa e passiva no município de Salvador.

As estratégias municipais são a base da formulação do projeto de Cidade Digital Estratégica, e, portanto, a estrutura dos demais componentes (REZENDE, 2012), ademais, os quatro componentes do projeto de cidade digital estratégica exigem, para a sua implementação adequada, a elaboração dos subprojetos integrados e alinhados (REZENDE, 2012; REZENDE, 2018). O componente de recursos de tecnologia da informação, no projeto de cidade digital estratégica, consubstancia-se no Planejamento dos Recursos de Tecnologia da Informação (PTI), envolvendo um processo dinâmico, contínuo, sistêmico e participativo para a estruturação e organização de hardware (e respectivos dispositivos e periféricos), software (e seus recursos), sistemas de telecomunicação, dados e informações; que, atrelados aos recursos humanos, auxiliam na elaboração de objetivos e estratégias municipais, na tomada de decisões e seleção de ações organizacionais, e facilitação da prestação de serviços públicos (ABREU; REZENDE, 2013; FLORES; REZENDE, 2018; REZENDE, 2012).

Novamente, apesar de não ser possível, com os resultados observados, afirmar com certeza que Salvador encerra em si um projeto de cidade digital estratégica (por se tratar de um conceito próprio e que demanda uma metodologia pormenorizada de concretização), percebe-se que ele apresenta em sua estrutura normativa e institucional o subprojeto de recursos de tecnologia da informação com características

ali propostas: nota-se que os elementos essenciais supramencionados estão presentes nas normas levantadas no município de Salvador, e, ainda, que o alinhamento às estratégias municipais também está explícito.

4.3.3 Análises comparativas dos subprojetos de cidade digital estratégica

Para as análises dos subprojetos de cidade digital estratégica foram levantados um total de 44 (quarenta e quatro) atos normativos que contêm menções a componentes de subprojetos de informações municipais ou de recursos de tecnologia da informação, relativos a 21 (vinte e uma) formas de previsão correlatas aos subprojetos no município: 6 (seis) referentes ao subprojeto de informações municipais; 10 (dez) referentes ao subprojeto de recursos de tecnologia da informação; e 5 (cinco) referentes a ambos os subprojetos. Em relação ao lapso temporal, os atos levantados se desdobram entre os anos de 1968 e 2019.

Ao comparar os resultados obtidos nas análises dos subprojetos de informações municipais (subcapítulo 4.3.1) e de recursos de tecnologia da informação (subcapítulo 4.3.2) é possível verificar que as referências ao subprojeto de informações municipais na estrutura normativa e institucional do município de Salvador remontam à época anterior às referências ao subprojeto de recursos de tecnologia da informação. Enquanto o subprojeto de informações municipais já se constituía como temática a ser tratada na Administração Pública no ano de 1968 (com a Lei n. 2.130, que estabeleceu os princípios gerais de administração, dispôs sobre a reforma da organização administrativa do município e determinou que no plano geral de governo deveriam constar os elementos de informação que o justificaram, definições básicas, além da determinação de encaminhamento sistemático de informações para a atividade de acompanhamento do planejamento), o subprojeto de recursos de tecnologia da informação passou a ser objeto presente no conteúdo dos atos normativos a partir de 1986, com a criação da Companhia de Processamento de Dados do Salvador (para a qual foi atribuída a competência de proposição de diretrizes e normas visando à execução da política de informática do município para automação de atividades burocráticas e agilização de processos de fornecimento de informações) (SALVADOR, 1968; SALVADOR, 1986).

Constata-se também que o mais antigo sistema de informações municipais identificado na estrutura normativa do município (o Sistema de Atendimento e

Orientação ao Público, criado em 1980) não possuía qualquer relação ainda com recursos de tecnologia da informação (fato completamente aceito pelos autores, e comum, tendo-se em vista a época e o contexto em que se inseria o sistema, conforme Audy, Andrade e Cidral (2007); O'brien e Marakas (2013) e Rezende (2012). Mas, não se deve ignorar que a partir da inserção dos tópicos referentes à informatização e automação da Administração Pública e emprego dos recursos de tecnologia da informação na gestão municipal (em 1989), a evolução do subprojeto de informações municipais passou a ter, na grande maioria das vezes, relação próxima com o subprojeto de recursos de tecnologia da informação (evidenciando que ambos os subprojetos e seus componentes se interlaçam).

Em relação à associação entre ambos os subprojetos e o planejamento estratégico do município, verificou-se que em 1993, na instituição do Programa de Desenvolvimento e Ações Estratégicas, a gestão da informação mediante o emprego de tecnologias da informática restou explicitada como uma das ações na área de modernização e automação a ser desenvolvida pelos Programas Estratégicos do município (SALVADOR, 1993). A partir daí tornou-se cada vez mais expressa referida associação, até que em 2013 e, posteriormente confirmado em 2017, os Planejamentos Estratégicos de Salvador tornaram indubitável a consideração pelo Poder Público (ao menos em teoria) de que a melhoria da gestão urbana e municipal está atrelada às iniciativas e projetos estruturados e alinhados às estratégias do município de informações e de recursos de tecnologia da informação (SALVADOR, 2013a; SALVADOR, 2017d).

Já em relação à associação entre ambos os subprojetos e a transparência fiscal, observou-se as primeiras associações entre o subprojeto de informações municipais e o termo específico transparência correlacionado à gestão orçamentária em 1996. Com a nova regulamentação do Sistema Municipal de Planejamento, inseriu-se o princípio de que as informações passariam a constituir-se em subsistema atrelado ao sistema de planejamento estratégico municipal, e que dentre as competências dos órgãos atrelados ao Sistema estaria a de planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades (dentre elas a de programação, orçamento e acompanhamento), de forma transparente (SALVADOR, 1996c). Por outro lado, observou-se que o subprojeto de recursos de tecnologia da informação teve manifesta associação à transparência fiscal em 2005, sendo que, com a definição de diretrizes básicas para a administração pública municipal, o conceito de transparência da gestão

exposto foi atrelado diretamente à divulgação de informações e à responsabilidade na gestão fiscal, ao lado da diretriz de automação dos processos para a melhoria da eficiência e eficácia das ações empreendidas, de forma a serem acompanhadas através dos sistemas de informação e base de dados garantidos por uma infraestrutura de rede, hardware e software (SALVADOR, 2005a).

Da mesma forma que foi possível constatar na associação dos subprojetos de informações municipais e de recursos de tecnologia da informação ao planejamento estratégico do município, a associação à transparência fiscal também vem se firmando na estrutura normativa e institucional de Salvador no decorrer dos anos, sendo que nos atos normativos mais recentes, a temática é constante e se demonstra como diretriz a ser alcançada em projetos, em secretarias, órgãos e atividades no âmbito da Administração Pública.

Conforme exposto nos subtópicos 4.3.1 e 4.3.2, os resultados levantados e obtidos não têm o condão de demonstrar se Salvador apresenta um projeto de cidade digital estratégica integrado à sua gestão – trata-se de um projeto com conceitos e metodologias específicas propostas por Rezende (2012; 2018), e que, para sua exata implementação, demandariam um processo próprio, e que não se constitui em escopo da pesquisa aqui desenvolvida – mas, é possível afirmar que o município apresenta em sua estrutura normativa e institucional o subprojeto de informações municipais e o subprojeto de recursos de tecnologia da informação com as características propostas (ou, ao menos, similares).

Em relação ao subprojeto de informações municipais, nota-se que os produtos essenciais estão presentes nas normas levantadas (como o planejamento dos sistemas de informação, dos sistemas de conhecimento, e dos perfis de recursos humanos), e, ainda, que o alinhamento às estratégias municipais também está explícito (de maneira bem evidente no Planejamento Estratégico de Salvador, publicado em 2017). E, em relação ao subprojeto de recursos de tecnologia da informação verifica-se que os respectivos elementos essenciais estão presentes nas normas levantadas no município de Salvador (hardware, software, sistemas de telecomunicação, dados e informações, e recursos humanos), e, ainda, que o alinhamento às estratégias municipais também está explícito (como, por exemplo, no Planejamentos Estratégicos de 2013 e de 2017).

E, por fim, constata-se que, na estrutura normativa e institucional do município de Salvador, é presente a intenção e consideração do ente federativo (nos atos do

Poder Legislativo e Executivo) atrelada ao alinhamento de estratégias municipais e ambos os subprojetos ao enfoque na transparência fiscal da gestão pública.

4.4 ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE A TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO DE INCENTIVOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA E OS SUBPROJETOS DE CIDADE DIGITAL ESTRATÉGICA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA

É possível constatar que, a pelos menos 20 (vinte) anos, o município de Salvador vem fazendo menção em sua estrutura normativa e institucional à gestão estratégica da informação e tecnologia da informação, à transparência na gestão pública municipal, e à definição de competências e funções das secretarias e órgão públicos nessa seara (vide, por exemplo, SALVADOR, 1996c; SALVADOR, 2005a; SALVADOR; 2010).

Conforme demonstrado nas análises anteriores, a indisponibilidade de informações acerca do planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária, a falta de atualidade, primariedade (detalhamento/completude), clareza, certeza de integridade e a dificuldade de acesso às informações disponibilizadas foram os fatores identificados nos programas analisados. A carência de observância dos critérios de qualidade das informações são aspectos indicativos da ausência de um planejamento de informações adequado pelo município; e a dificuldade de acesso às informações, indicativo da ausência de um planejamento satisfatório de recursos de tecnologia da informação e alinhamento deste último com o sistema de informações públicas municipais existente.

Apesar disso, Salvador apresenta instrumentos de significativa utilidade para possibilitar a efetivação do conceito de transparência fiscal ativa e passiva, como, por exemplo, o Portal da Transparência Salvador (no qual o município disponibiliza, independentemente de requerimentos, informações variadas acerca da gestão pública, inclusive relativas ao orçamento público), e o Sistema de Informações ao Cidadão, denominado portal Fala Salvador (que possibilita ao cidadão canais para efetuar requerimentos de informações de interesse público). Ambos os instrumentos contribuíram para a obtenção das informações relativas aos incentivos de natureza tributária em vigor no município, além de criarem uma via direta de contato com as secretarias e repartições com competência para responder aos requerimentos (que, no decorrer dos pedidos efetuados foram-se mostrando mais aptos – ou ao menos

interessados – para solucioná-los). Tais instrumentos foram instituídos e continuam passando por aperfeiçoamentos no âmbito dos Planejamentos Estratégicos Municipais (tanto o elaborado para o período de 2013 a 2016, quanto de 2017 a 2020).

Ademais, tanto o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU de 2016, quanto o Planejamento Estratégico de Salvador (2017-2020) determinaram a avaliação dos sistemas de informações mantidos pelo município, para consolidá-los em um único sistema (“Salvador Dados”), que assegure a transparência e acesso pelos cidadãos às informações municipais (SALVADOR, 2016b, art. 365 e seguintes; SALVADOR, 2017d; SALVADOR, 2018a). O Planejamento Estratégico também traz no eixo temático “Desenvolvimento institucional e engajamento do cidadão”, projetos como o “Transparência Salvador”, “Tecnologia e inteligência fiscal”, “Observatório da despesa pública municipal”, “Gestão de risco da despesa pública”, dentre outros, a fim de implementar procedimentos e recursos (não somente tecnológicos) para disponibilizar o acesso às informações municipais, de forma tempestiva e efetiva, e ampliar os canais de acesso à informações detalhadas e consolidadas sobre a gestão orçamentária municipal, e inclusive (SALVADOR, 2017d).

O conceito de cidade digital estratégica apresenta como componentes estruturais essenciais as estratégias municipais, as informações municipais, os serviços públicos online, e os recursos de tecnologia da informação. Com a especificação de estratégias municipais, o projeto de cidade digital estratégica é delineado e complementado, para agregar o planejamento de informações municipais, os respectivos sistemas de informação e conhecimento, bem como os perfis de recursos humanos; e de maneira a definir como serão aplicados os recursos da tecnologia da informação no município (planejamento da tecnologia da informação) para a disponibilização de informações e de serviços públicos.

Aplicando-se referidos parâmetros no caso estudado, a partir do momento em que os incentivos fiscais são explicitados como um dos mecanismos para indução de comportamento dos cidadãos e implementação de estratégias pelo município (no caso, a sustentabilidade energética de edifícios), também deveria haver a integração e alinhamento do planejamento orçamentário às estratégias definidas democraticamente no âmbito municipal, e simultaneamente, ao planejamento de informações, e de tecnologia da informação, para garantir a transparência na gestão dos referidos instrumentos de política pública.

A partir da complementação entre ambos os subprojetos de Planejamento de Informações Municipais (PIM) e Planejamento da Tecnologia da Informação (PTI), bem como os demais subprojetos de cidade digital estratégica (com especial atenção para o Planejamento Estratégico Municipal), tem-se a formalização estruturada das informações, dos sistemas de informação e conhecimento, e dos recursos da tecnologia da informação, conjunto que pode vir a constituir instrumental complementar de gestão competente e transparente dos municípios, prefeituras e organizações públicas. Possibilita-se, portanto, que os recursos tecnológicos e computacionais sejam direcionados efetivamente à geração de informações executivas ou inteligentes para auxiliar as tomadas de decisões públicas (nos níveis operacionais, táticos e estratégicos), com a adequação da obtenção de conhecimento pelas pessoas envolvidas nas ações de governo para governo ou de governo para com a sociedade, munícipes ou cidadãos (e vice-versa).

A implantação do projeto de cidade digital estratégica traria suporte à formação do conhecimento coletivo acerca da atividade do Poder Público na gestão dos interesses comuns bem como à delimitação coerente das competências para a execução dos programas de incentivos fiscais; e contribuiria para a promoção do acesso às informações de qualidade, não somente adequadas às necessidades dos usuários (um dos fundamentos intrínsecos da transparência), como também de forma à propiciar os elementos para que a atividade de planejamento e execução orçamentários ocorram de maneira clara, aberta e efetivamente alinhados às demandas do município.

A partir dessas reflexões e dos resultados obtidos no decorrer da pesquisa, torna-se produtivo pontuar as principais relações inferidas entre a transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária e os subprojetos de cidade digital estratégica, consumando, assim, o alcance do último objetivo específico delimitado no subcapítulo 1.3.2:

- O alinhamento entre os subprojetos de informações municipais, de recursos de tecnologia da informação e as estratégias municipais (fundamentos presentes no projeto de cidade digital estratégica) traz a perspectiva de aprimoramento na concretização da transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária;

- A inclusão de estratégias de agregação entre os subprojetos de tecnologia da informação e de informações municipais no planejamento estratégico do município sistematiza e contribui para a implementação de versões digitais e ferramentas para a divulgação, aos cidadãos e gestores públicos, de informações qualificadas acerca do orçamento público e de programas de políticas públicas;
- Os subprojetos de cidade digital estratégica agregam a possibilidade de efetivação do papel proativo dos usuários das informações municipais, aspecto inerente da transparência pública (permitindo maior envolvimento dos usuários nos assuntos públicos, promovendo modelos mais acessíveis e participativos de relacionamento entre o Poder Público e referidos usuários);
- Os subprojetos de informações municipais e de recursos de tecnologia da informação, quando efetivamente executados, propiciam ferramentas orientadas para a transparência, permitindo aos usuários acesso livre, fácil e adequado à informação fiscal, orçamentária e econômica e demais informações atinentes às finanças públicas;
- Os instrumentos derivados do planejamento estratégico de subprojetos de recursos de tecnologia da informação (como, por exemplo, portais da transparência e portais de requerimento de informações ao Poder Público), quando estabelecidos em conjunto com um subprojeto de informações municipais coeso às necessidades da gestão municipal, contribuem para a integralização do desempenho da transparência ativa e passiva nas atividades públicas, e, portanto, na gestão dos incentivos de natureza tributária;
- A evolução na realização dos conceitos de transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária constitui-se em processo contínuo e participativo. É atrelado à inclusão da temática no planejamento estratégico de recursos de tecnologia da informação e de informações municipais, bem como à própria iniciativa dos cidadãos e gestores públicos de reivindicar a publicização de informações qualificadas acerca dos programas de política pública e contribuir para a impulsão de melhorias.

Salienta-se que esse rol de relações pontuadas não se constitui em rol taxativo (restrito/limitado), havendo inúmeras outras relações que podem ser raciocinadas.

Buscou-se com essa pontuação a organização de ideias e de conjecturas advindas da pesquisa efetuada, para então criar embasamentos para a conclusão, que será apresentada no próximo capítulo.

5 CONCLUSÃO

Como expressão do ângulo extrafiscal dos tributos, os incentivos fiscais podem representar ferramentas de indução de condutas positivas e almeçadas pelo Poder Público por parte dos contribuintes no decorrer do tempo, para o alcance dos objetivos relacionados ao cumprimento da função socioambiental das cidades e propriedade. Todavia, a instituição de referidos instrumentos, por caracterizarem uma modalidade de renúncia de receita pelo ente público, deve respeitar os fundamentos da gestão fiscal responsável, como a ação planejada e transparente, que também envolve como elemento essencial o uso dos recursos da tecnologia da informação para garantir o amplo acesso às informações relativas à gestão orçamentária. Nesse ínterim entre os preceitos legais e a disponibilização competente de informações via “cidade digital”, o projeto de cidade digital estratégica apresenta estruturas para proporcionar a conexão entre o cidadão e governo de maneira estratégica e planejada.

5.1 RESGATE DOS OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo do trabalho foi alcançado a partir da análise da transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e das relações com os subprojetos de cidade digital estratégica. Para tanto, foi empreendido um estudo de caso no município de Salvador/BA, tendo como enfoque a análise de dois programas de incentivo fiscal que estão sendo empregados como instrumentos para implementação da estratégia de indução à sustentabilidade energética de edifícios urbanos.

Em relação aos objetivos específicos, o alcance se deu no desenvolvimento de toda a pesquisa. A partir da fundamentação teórica e legislação vigente, foram identificados os critérios de análise da transparência fiscal no planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária e dos subprojetos de cidade digital estratégica. Com o estabelecimento dos protocolos e variáveis de pesquisa verificou-se a disponibilidade e indisponibilidade de informações referentes ao planejamento e monitoramento de incentivos de natureza tributária em vigor no município de Salvador, para então examinar-se a observância de 6 (seis) critérios de qualidade pelos órgãos municipais nas informações disponibilizadas (notadamente a autenticidade, a integridade, a primariedade, o franqueamento mediante procedimentos objetivos e

ágeis, a clareza e facilidade de compreensão, e a atualidade das informações). Na segunda etapa da pesquisa, adentrando-se na temática dos subprojetos de cidade digital estratégica, foi verificada a previsão institucional e normativa dos subprojetos de informação e de recursos de tecnologia da informação no município de Salvador, o que possibilitou pontuar as relações entre a transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária e referidos subprojetos.

Assim, a partir do contexto jurídico-normativo no qual o município de Salvador está inserido, delimitou-se as informações mínimas referentes ao planejamento e monitoramento dos incentivos de natureza tributária as quais o Poder Público deveria seguir o princípio da transparência fiscal, e, a partir de uma observação sistemática, foi possível compreender as particularidades práticas da instituição desses instrumentos de política pública face aos preceitos definidos no ordenamento jurídico, concatenando, por fim, os subprojetos de cidade digital estratégica à instituição dos instrumentos estudados e consecução do critério de transparência na gestão fiscal.

5.2 RESULTADOS AUFERIDOS

Os resultados obtidos indicam que os processos de planejamento e monitoramento de ambos os Programas de incentivo fiscal objetos do estudo não observam suficientemente os critérios de transparência fiscal definidos na pesquisa (contrariando dispositivos da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Acesso à Informação e do Manual de Programação Orçamentária Municipal de Salvador). Em relação à transparência fiscal na gestão de incentivos de natureza tributária foram analisadas um total de 39 (trinta e nove) informações. Desse total, 14 (quatorze) das informações municipais analisadas são atreladas à fase de planejamento orçamentário dos programas (sete do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde e outras sete do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação); e 25 (vinte e cinco) se referem à fase de monitoramento dos programas (oito relativas ao Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde; dez ao Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação; e sete referentes aos programas de incentivos fiscais, isenções e imunidades tributárias de forma geral em vigor no município). Das 39 (trinta e nove) informações analisadas, estão disponíveis 34 (trinta e quatro) informações, ou 87,17% das informações analisadas. Das 34 (trinta e quatro) informações disponíveis, 8 (oito) informações

cumprem com todos os demais critérios de qualidade, ou seja, 23,52% das informações disponíveis, ou 20,51% das informações analisadas.

O critério de qualidade das informações caracterizado como menos observado foi o franqueamento mediante procedimentos objetivos e ágeis, com 15 (quinze) ocorrências. A completude (ou detalhamento) das informações foi o segundo critério com maiores ocorrências de inobservância, com 13 (treze) informações; seguido das qualidades clareza, com 11 (onze) informações; atualidade, com 8 (oito) informações; integridade, com 7 (sete) informações, e, por fim, a própria disponibilidade, com 5 (cinco) informações. Para fins de comparação entre as fases de planejamento e monitoramento dos incentivos de natureza tributária, tem-se que na fase de planejamento 35,71% das informações (ou cinco das quatorze) são incompletas, 28,57% (ou quatro das quatorze) são indisponíveis, e 14,28% (ou duas das quatorze) são de difícil acesso; enquanto que, na fase de monitoramento, 52% das informações (ou 13 das vinte e cinco) são de difícil acesso, 44% (ou onze das vinte e cinco) não são claras, 32% (ou oito das vinte e cinco) são incompletas, 32% (ou oito das vinte e cinco) são desatualizadas, 28% (ou sete das vinte e cinco) não são íntegras, e 4% (uma das vinte e cinco) não são disponíveis. Constatou-se dessa forma que, apesar de ter mais informações disponíveis, a fase de monitoramento dos programas de incentivos de natureza tributária analisados apresenta maiores desafios relativos à qualidade das informações disponibilizadas, com destaque para o franqueamento mediante procedimentos simples e ágeis.

Outro aspecto ponderado nas análises dos resultados auferidos foi a constatação da carência de demonstração, pelos proponentes de ambos os programas de incentivos de natureza tributária, da adequação lógica, da necessidade e proporcionalidade das medidas, não restando explícito, nos projetos de lei, se houveram estudos ou análises prévias ou verificações posteriores à entrada em vigor dos programas que indiquem que os incentivos são idôneos, coesos ou os meios mais adequados e menos onerosos para se alcançar os fins almejados de estimular a proteção, preservação e recuperação do ambiente (no caso do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde), ou de fomentar o desenvolvimento urbano e econômico sustentável, e estimular a recuperação e uso de sítios abandonados, subutilizados ou degradados (no caso do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento e Inovação), aspectos esses que também constituem elementos de transparência (BARCELLOS, 2018; BARROSO, 2018; DI PIETRO, 2018).

Analisando-se, portanto, todos os resultados obtidos em relação à transparência fiscal no planejamento e monitoramento dos incentivos de natureza tributária constituídos no âmbito do Programa de Certificação Sustentável IPTU Verde e Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação, é admissível classificar o Município de Salvador como um município essencialmente não transparente (tendo em vista que nos cinco momentos avaliados na pesquisa, em quatro deles a maioria das informações, se disponibilizadas, não cumprem com os critérios de qualidade avaliados, sendo a fase de planejamento do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação a exceção). Ademais, nas hipóteses em que disponibilizou as informações, Salvador configurou-se como um município de iniciativa preponderantemente passiva (sopesando-se que nos cinco momentos avaliados na pesquisa, em três o município adota uma postura passiva, e em dois, ativa) (BRANS; PETERS; VERBELEN, 2012; BRASIL, 2015; FERNÁNDEZ, 2019; GUY; ELY, 2018; SILVA et al., 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Com relação à análise de subprojetos de cidade digital estratégica, é possível afirmar que o município apresenta em sua estrutura normativa e institucional o subprojeto de informações municipais e o subprojeto de recursos de tecnologia da informação com as características propostas (ou, ao menos, similares) pelo projeto de cidade digital estratégica. Para as análises foram levantados um total de 44 (quarenta e quatro) atos normativos que contêm menções à componentes de subprojetos de informações municipais ou de recursos de tecnologia da informação, relativos a 21 (vinte e uma) formas de previsão correlatas aos subprojetos no município: 6 (seis) referentes ao subprojeto de informações municipais; 10 (dez) referentes ao subprojeto de recursos de tecnologia da informação; e 5 (cinco) referentes a ambos os subprojetos. Em relação ao lapso temporal, os atos levantados se desdobram entre os anos de 1968 e 2019.

Em relação ao subprojeto de informações municipais, nota-se que os produtos essenciais estão presentes nas normas levantadas (como o planejamento dos sistemas de informação, dos sistemas de conhecimento, e dos perfis de recursos humanos), e, ainda, que o alinhamento às estratégias municipais também está explícito (de maneira bem evidente no Planejamento Estratégico de Salvador, publicado em 2017). E, em relação ao subprojeto de recursos de tecnologia da informação verifica-se que os respectivos elementos essenciais estão presentes nas

normas levantadas no município de Salvador (hardware, software, sistemas de telecomunicação, dados e informações, e recursos humanos), e, ainda, que o alinhamento às estratégias municipais também está explícito (como, por exemplo, no Planejamentos Estratégicos de 2013 e de 2017). Constatou-se, também, que na estrutura normativa e institucional do município de Salvador é presente a intenção e consideração do ente federativo (nos atos do Poder Legislativo e Executivo) atrelada ao alinhamento de estratégias municipais e ambos os subprojetos ao enfoque na transparência fiscal da gestão pública.

Apesar disso, os resultados relativos à transparência fiscal dos incentivos de natureza tributária (indisponibilidade de informações, e disponibilização de informações que não cumprem integralmente com os critérios de qualidade) são indicativos de que o município ainda tem a melhorar no planejamento de informações e de recursos de tecnologia da informação, para viabilizar a possibilidade de alcance dos efeitos delineados por um projeto de cidade digital estratégica, conforme proposto por Rezende (2012).

5.3 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Como contribuições da pesquisa, em relação ao município de Salvador, e respectiva prefeitura, secretarias e órgãos, restou-se identificada a oportunidade de elaboração, implantação e execução dos subprojetos de informações e de recursos de tecnologia da informação integrados aos programas de incentivo de natureza tributária, colaborando com a concretização dos princípios da publicidade e transparência no planejamento e monitoramento orçamentário de tais instrumentos, de forma a favorecer a democracia na gestão urbana e a tomada de decisão estratégica por gestores públicos.

Academicamente, a pesquisa possibilitou a compreensão de uma das facetas das políticas públicas, ou seja, a sua legitimidade e interseção com os aspectos institucionais formais vigentes, considerando, também, as demandas de alinhamento do ambiente tecnológico para melhorar a gestão pública. Para o grupo de pesquisa em cidade digital estratégica chama-se a atenção para a utilidade de discussões e aprofundamento de análises singularizadas e direcionadas à compreensão de como as propostas do projeto de cidade digital estratégica podem ser aplicadas à transparência na gestão de programas de políticas públicas, considerando os

diferentes contextos em que as prefeituras, gestores municipais, recursos, e as próprias políticas públicas se inserem.

Outro aspecto complementar que se obteve no decorrer da realização da pesquisa foi a percepção da relevância que os usuários das informações possuem para a promoção de melhorias na questão da transparência na gestão de programas de políticas públicas. Não se pode discordar que o Poder Público possui deveres no sentido de disponibilização de informações de qualidade relativas às atividades de gestão pública, mas, a partir do momento em que o usuário da informação se coloca como sujeito interessado, participante e questionador dessas atividades, tem-se mais um meio de impulsão de melhorias e de exteriorização das demandas.

5.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Como limitações de pesquisa, destaca-se o fato de que os resultados apresentados no estudo de caso não podem ser generalizados aos demais municípios brasileiros, ou mesmo aos outros programas em vigor no município de Salvador (tendo-se em vista que as unidades de observação se restringiram a dois programas de política pública específicos).

Em relação à metodologia de pesquisa empregada, deve-se ponderar que a transparência fiscal e os subprojetos de cidade digital estratégica foram analisados sob aspectos específicos. A transparência, essencialmente sob os aspectos da disponibilidade de informações e observância a critérios pré-selecionados de qualidade das informações disponibilizadas (embasados nas disposições legais em vigor no Brasil que regem o assunto); e os subprojetos de cidade digital estratégica, sob a perspectiva da estrutura normativa e institucional do município de Salvador. Não se pode, portanto, desconsiderar que há outros aspectos e perspectivas que podem vir a ser considerados, de forma a alterar os resultados.

5.5 TRABALHOS FUTUROS

O município de Salvador incluiu pretensões de melhoria relacionadas à transparência e acessibilidade às informações por intermédio dos recursos de tecnologia da informação para serem implementadas até o ano de 2020 (conforme consta no planejamento estratégico em execução). Além disso, no dia 21 de dezembro de 2018, entrou em vigor no município mais um programa que estabelece incentivos

de natureza tributária para a sustentabilidade energética de edifícios urbanos (unidades imobiliárias de uso residencial que adotem sistemas de geração própria de energia solar fotovoltaica), o Programa de Certificação Sustentável IPTU Amarelo (regulamentado pelo Decreto n. 30.738/2018). Tais aspectos trazem a oportunidade de desenvolvimento de uma nova observação e análise ao caso estudado e atingimento de resultados distintos.

Outra forma de se obter resultados diversos com outras pesquisas é considerar que a percepção da qualidade das informações pode sofrer variação conforme diferentes observadores e usuários, o que viabiliza a realização de estudos que contenham a participação e aplicação de questionários envolvendo múltiplos públicos-alvo das informações (considerando níveis de escolaridade, profissão, e outros caracteres).

Ademais, pode-se pensar na realização de pesquisas envolvendo outros municípios brasileiros ou de outros países, por intermédio, por exemplo, de estudos de caso múltiplos, ou *survey*, a fim de obter resultados comparativos e que levem à construção de resultados globais ou levantamento de hipóteses diferenciadas. Estudos que objetivem a proposição de modelos científicos de análise da transparência fiscal ou de implementação de seus fundamentos na gestão urbana concatenados com os subprojetos de cidade digital estratégica, considerando variáveis diversificadas e complementares, também são perspectivas válidas de trabalhos futuros. Análises de disponibilização de outras informações, de observância de outros critérios de qualidade, e a própria hierarquização desses critérios, também são possibilidades a se considerar.

5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Salvador apresenta instrumentos de recursos de tecnologia da informação em funcionamento e projetos de informações municipais em vigor para efetivar a transparência fiscal; mas diante dos resultados obtidos nas análises da transparência fiscal, pode-se conjecturar que lhe falte aprimoramento no que se refere à plena aderência às disposições da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, no que se refere à qualidade das informações e ao planejamento e monitoramento claro e individualizado dos programas que envolvem incentivos de natureza tributária do município.

Nesse sentido, o conceito proposto pela cidade digital estratégica revela alternativas para que a disponibilização de informações por intermédio dos recursos da tecnologia da informação ocorra de maneira competente, de forma a trazer meios para que tais instrumentos de recursos de tecnologia da informação e projetos de informações municipais possam ser alinhados estrategicamente à gestão dos programas de incentivos de natureza tributária.

A conexão adequada entre os subprojetos de informações e de tecnologia da informação e as estratégias municipais e respectivos instrumentos de implementação pode colaborar para a transparência fiscal nas políticas públicas de incentivos de natureza tributária e para a realização dos objetivos definidos na esfera comum, favorecendo a atuação e participação efetiva dos agentes no âmbito das ações públicas, bem como proporcionando a nitidez no direcionamento de recursos e oferecimento de subsídios para a tomada de decisão estratégica. Esses fatores deveriam ser considerados pelos governos locais para contribuir na gestão adequada de políticas públicas, bem como de cidades em que tais políticas se inserem e, por conseguinte, para a melhorar a qualidade de vida dos indivíduos e coletividades por elas afetados direta ou indiretamente.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Aline França de; REZENDE, Denis Alcides. **Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- AGHION, Philippe *et al.* Taxation, corruption, and growth. **European Economic Review**, Holanda, v. 86, p. 24-51, jul. 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292116300617>>. Acesso em: 22 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2016.01.012>
- AHMED, Azni Zain *et al.* Buildings. In: LUCON, Oswaldo; ÜRGE-VORSATZ, Diana (Coords.). **Climate change 2014: mitigation of climate change**. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Cambridge, Reino Unido e Nova York, Estados Unidos da América: Cambridge University Press, 2014. Cap. 9, p. 671-738. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>>. Acesso em: 28 jan. 2019.
- AKABANE, Getulio K. Akabane. **Gestão estratégica da tecnologia da informação: conceitos, metodologias, planejamento e avaliações**. São Paulo: Atlas, 2012.
- ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. **Revista do TCU**, Brasília, v. 31, n. 84, p. 19-62, abr./jun. 2000. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/50/showToc>>. Acesso em: 21 jan. 2019.
- ANDRADE, André Luiz Campos de; MATTEI, Lauro. A (in)sustentabilidade da matriz energética brasileira. **Revista Brasileira de Energia**, Minas Gerais, v. 19, n. 2, p. 9-36, 2º sem. 2013. Disponível em: <<http://new.sbpe.org.br/artigo/309/>>. Acesso em: 22 jan. 2019.
- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- ARAPIS, Theodore; REITANO, Vincent. Examining the evolution of cross-national fiscal transparency. **American Review of Public Administration**, Estados Unidos da América, v. 48, n. 6, p. 550-564, ago. 2018. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0275074017706740>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1177/0275074017706740>
- ARDUINI, Davide *et al.* Exploring innovation in public e-services. **Telecommunications Policy**, Reino Unido, v. 38, n. 5-6, p. 473-475, jun./ jul. 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308596114000652?via%3Dihub>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2014.04.006>
- AUDY, Jorge Luis Nicolas; ANDRADE, Gilberto Keller de; CIDRAL, Alexandre. **Fundamentos de sistemas de informação**. Porto Alegre: Bookman, 2007

AUGUSTINHO, Sonia Maria; LIMA, Isaura Alberto. A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de transparência sobre as contas públicas. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 76-88, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3099>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: 10.3895/rbpd.v1n1.3099

BAGHERI, Jalil. Overlaps between human resources' strategic planning and strategic management tools in public organizations. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, Reino Unido, v. 230, n. 12, p. 430-438, set. 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042816311557>>. Acesso em: 1 mar. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.09.054>

BAHIA, Sergio Rodrigues; GUEDES, Paula de Azevedo. **Guia técnico Procel Edifica**: elaboração e atualização do Código de Obras e Edificações. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Eletrobrás/Procel, 2012. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/guia_codigo_obras_1.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BARAD, Miryam. Definitions of strategies. In: Barad, Miryam. **Strategies and techniques for quality and flexibility**. Springer Briefs in Applied Sciences and Technology. Alemanha: Springer, Cham, 2018. Cap. 1, p. 3-4. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-68400-0_1

BARANDIER, Henrique; ALMEIDA, Maria Cristina Tiná Soares de; MORAES, Ricardo. **Guia técnico Procel Edifica**: planejamento e controle ambiental-urbano e a eficiência energética. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Eletrobrás/Procel, 2012. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/guia_planejamento_urbano_1.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BASKARAN, Thushyanthan. Taxation and democratization. **World Development**, Reino Unido, v. 56, p. 287-301, abr. 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X13002623>>. Acesso em: 22 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.11.011>

BATARRA, Rosaria *et al.* Planning in the era of information and communication technologies. Discussing the “label: smart” in south-european cities with environmental and socio-economic challenges. **Cities**, Reino Unido, v. 59, p. 1-7, nov. 2016. Disponível em:

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026427511630107X#!>>. Acesso em: 6 mar. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.05.007>

BECQUÉ, Renilde *et al.* **Accelerating building efficiency**: eight actions for urban leaders. Washington, DC, United States of America: World Resources Institute, 2016. Disponível em: <<http://wribrasil.org.br/sites/default/files/Accelerating-Building-Efficiency.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BLANCHET, Luiz Alberto; OLIVEIRA, Edson Luciani de. Tributação da energia no Brasil: necessidade de uma preocupação constitucional extrafiscal e ambiental. **Revista Sequência**: estudos jurídicos e políticos, UFSC, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 159-187, jun. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v35n68p159>>. Acesso em: 22 jan. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v35n68p159>

BOMFIM, Diego. Proposta teórica de identificação das normas tributárias extrafiscais. In: CARVALHO, Cristiano (Coord.). **Direito tributário atual**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. Cap. 3, p. 35-56.

BRANDTNER, Christof *et al.* Enacting governance through strategy: a comparative study of governance configurations in Sydney and Vienna. **Urban Studies**, Reino Unido, v. 54, n. 5, p. 1075-1091, abr. 2017. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0042098015624871>>. Acesso em: 24 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1177/0042098015624871>

BRANS, Marleen; PETERS, B. Guy; Bart, VERBELEN. Rewards at the top: cross-country comparisons across offices and over time. In: BRANS, Marleen; PETERS, B. Guy; Bart (Ed). **Rewards for high public office in Europe and North America**. Nova York: Routledge, 2012. Cap. 2, p. 11-30. Disponível em: <<https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780203120729>>. Acesso em: 20 jun. 2019. doi: <https://doi.org/10.4324/9780203120729>

BREWKA, Gerhard; NIEMELÄ, Ilkka; TRUSZCZYNSKI, Mirosław. Nonmonotonic reasoning. In: HARMELEN, Frank van; LIFSCHITZ, Vladimir; PORTER, Bruce (Eds.). **Foundations of artificial intelligence**. v. 3. Estados Unidos da América: Elsevier, 2008. Cap. 6, p. 239-284. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1574652607030064>>. Acesso em: 26 fev. 2019. doi: [https://doi.org/10.1016/S1574-6526\(07\)03006-4](https://doi.org/10.1016/S1574-6526(07)03006-4)

BRORSTRÖM, Sara. The paradoxes of city strategy practice: why some issues become strategically important and others do not. **Scandinavian Journal of Management**, Reino Unido, v. 33, n. 4, p. 213-221, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0956522117302981>>. Acesso em: 23 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2017.06.004>

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1966, ret. 31 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 3 jun. (1992a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 8 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 146733-9 - SP**. Recorrente: União Federal. Recorrido: Viação Nasser S.A. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, DJ 6 de novembro de (1992b). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 414.249 - MG**. Agravante: Município de Belo Horizonte. Agravado: Companhia de Saneamento do Minas Gerais – COPASA. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, DJe 16 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE+414249++AGR%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y7eydno5>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 21.942 - MS (2006/0108611-0)**. Recorrente: Maurício Braga Chapinoti. Impetrado: Secretário de receita e controle do Estado de Mato Grosso do Sul e outros. Recorrido: Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, DJe 13 de abril de (2011a). Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200601086110&dt_publicacao=13/04/2011>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. (2011b). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cinco motivos para a abertura de dados na administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria de Comunicação, Núcleo de Criação e Editoração (NCE), 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cinco-motivos-para-a-abertura-de-dados-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 24 jun. 2019.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**, v. 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, (2018a). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688>. Acesso em: 24 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico sobre transparência pública**. Tribunal de Contas da União; Relatoria Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), (2018b). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fisc-transparencia-relatorio-sistêmico-sobre-transparencia-publica.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

BRITO, Edvaldo. **Direito tributário e constituição: estudos e pareceres**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496865>>. Acesso em 21 jan. 2019.

CALAZANS, Angélica Toffano Seidel. Qualidade da informação: conceitos e aplicações. **TransInformação**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 29-45, jan./abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-37862008000100003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-37862008000100003>

CALAZANS, Angélica Toffano Seidel; COSTA, Sely Maria de Souza. Modelo de avaliação da qualidade da informação estratégica bancária. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 38, n. 3, p. 21-39, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1229/1407>>. Acesso em 21 jan. 2019.

CARABOTA, Laura; PALUZIE, Elisenda; RAMOS, Raul. Does fiscal responsibility matter? Evidence from public and private forecasters in Italy. **International Journal of Forecasting**, Holanda, v. 33, n. 3, p. 694-706, jul./set. 2017. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169207017300328>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2017.01.010>

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 29. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ltda., 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

COELHO, Espartaco Madureira. Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 55, n. 1 e 2, p. 89-115, jan./jun. 2004. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/247/529>>. Acesso em: 27 fev. 2019. doi: <https://doi.org/10.21874/rsp.v55i1-2.247>

COLAUTO, Romualdo Douglas *et al.* Reflexão sobre as normas de finanças públicas: enfoque sobre concessão de benefícios por meio de renúncia de receitas públicas. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 7, n. 1, art. 4, p. 58-72, jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://www.repec.org.br/repec/article/view/119>>. Acesso em: 22 dez. 2019. doi: <https://doi.org/10.17524/repec.v7i1.119>

COLTRO, Alex. **Teoria geral da administração**. Curitiba: InterSaberes, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO - CNPq. **Currículo lattes**: Denis Alcides Rezende (projetos de pesquisa). 2019. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4708641J6#ProjetosPesquisa>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 3, p. 40-73, jul./set. 2000. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/35919/administracao-publica-voltada-para-o-cidadao--quadro-teorico-conceitual>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Escala Brasil Transparente 360º**. 2019. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Plano. **Pesquisa de métodos mistos**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 126-148, jan./fev. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100126&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612165847>

CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.1-14, mai./ago. 2008. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/UERJ/article/view/619>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

DEFEO, Joseph A.; JURAN, Joseph M. **Fundamentos da qualidade para líderes**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

DE SORDI, Jose Osvaldo. **Administração da informação: fundamentos e práticas para uma nova gestão do conhecimento**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DIAS, Reinaldo. **Gestão pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Eduardo Henrique *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, fev. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000100003>.

DINIZ, Marcelo de Lima Castro; FORTES, Fellipe Cianca. Incentivos fiscais no STJ. In: ELALI, André; MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP Editora, 2007. Cap. 14, p. 265-297.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Impacto da constituição de 1988 sobre o direito administrativo. In: MORAES, Guilherme Peña de. **30 anos da Constituição Federal e o direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Cap. 2.1, p. 24-67.

ELALI, André; MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP Editora, 2007. Cap. 7, p. 137-162.

EFRAIM, Turban; VOLONINO, Linda. **Tecnologia da informação para gestão: em busca do melhor desempenho estratégico e operacional**. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2013.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**, Estados Unidos da América, v. 14, n. 4, p. 532-550, out. 1989. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/258557>>. Acesso em: 18 fev. 2019. doi: 10.2307/258557

EPPLER, Martin J. **Managing information quality: increasing the value of information in knowledge-intensive products and processes**. 2. ed. Alemanha: Springer, Berlin, Heidelberg, 2006. Disponível em: <<https://link.springer.com/book/10.1007/3-540-32225-6>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1007/3-540-32225-6>

FERNÁNDEZ, Patricia Valcárcel. Transparency in public procurement in the Spanish legal system. In: HALONEN, Kirsi-Maria; CARANTA, Roberto; SANCHEZ-GRAELLS, Albert (Ed). **Transparency in EU procurements disclosure within public procurement and during contract execution**. Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited, 2019. Cap. 13, p. 272-295.

FLORES, Carla Cavichiolo; REZENDE, Denis Alcides. Twitter information for contributing to the strategic digital city: towards citizens as co-managers. **Telematics and Informatics**, Amsterdã, v. 35, n. 5, p. 1082-1096, ago. 2018. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0736585317302125>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.tele.2018.01.005>

FLORIDI, Luciano. Information quality. **Philosophy & Technology**, Alemanha, v. 26, n. 1, p. 1-6, mar. 2013. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s13347-013-0101-3>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1007/s13347-013-0101-3>

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

GESUELE, Benedetta; METALLO, Concetta; LONGOBARDI, Sergio. The determinants of e-disclosure attitude: empirical evidences from italian and spanish municipalities. **International Journal of Public Administration**, Estados Unidos da América, v. 41, n. 11, p. 921-934, abr. 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2017.1300917?journalCode=lpad20>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1300917>

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, Daniela; ZAMBAM, Neuro José. Sustentabilidade do espaço urbano: novas tecnologias e políticas públicas urbanístico-ambientais. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 310-334, jan. 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29866>>. Acesso em: 22 ago. 2018. doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.29866>

GUY, Mary E.; ELY, Todd L. **Essentials of public service**: an introduction to contemporary public administration. Melvin & Leigh, Publishers: Irvine, California, 2018.

HAMEED, Farhan. **Fiscal transparency and economic outcomes**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2005. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-and-Economic-Outcomes-18329>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

- HARADA, Kiyoshi. **ISS: doutrina e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- HARADA, Kiyoshi. **ITBI: doutrina e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- HARRISON, Teresa M.; SAYOGO, Djoko Sigit. Transparency, participation, and accountability practices in open government: a comparative study. **Government Information Quarterly**, Reino Unido, v. 31, n. 4, p. 513-525, out. 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X14001270>>. Acesso em: 4 fev. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002>
- HASSAN, Hend S.; SHEHAB, Essam; PEPPARD, Joe. Toward full public e-service environment in developing countries. **International Journal of Economics and Management Engineering**, Hong Kong, v. 4, n. 6, p. 878-882, 2010. Disponível em: <<https://waset.org/Publication/toward-full-public-e-service-environment-in-developing-countries/1282>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://scholar.waset.org/1307-6892/1282>
- HÖGLUND, Linda; SVÄRDSTEN, Fredrik. Strategy work in the public sector: a balancing act of competing discourses. **Scandinavian Journal of Management**, Reino Unido, v. 34, n. 3, p. 225-232, set. 2018. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0956522116301713>>. Acesso em: 24 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2018.06.003>
- IVANCEVICH, John M. **Gestão de recursos humanos**. 10. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2018**. 2018. Disponível em: <https://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.
- JACOBSEN, Dag Ingvar. Adopting and refining e-services: the role of organization size. **Public Organization Review**, Holanda, v. 18, n. 1, p. 111-123, mar. 2018. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11115-016-0364-0>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1007/s11115-016-0364-0>.
- KLISCHEWSKI, Ralf; SCHOLL, Hans Jochen. Information quality as capstone in negotiating e-government integration, interoperation and information sharing. **Electronic Government**, Reino Unido, v. 5, n. 2, p. 203-225, jan. 2008. Disponível em: <<https://www.inderscience.com/info/inarticle.php?artid=16647>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: 10.1504/EG.2008.016647
- KORNBERGER, Martin. Governing the city: from planning to urban strategy. **Theory, Culture & Society**, Estados Unidos da América, v. 29, n. 2, p. 84-106, mar. 2012. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0263276411426158>>. Acesso em: 24 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1177/0263276411426158>
- LACOMBE, Francisco José Masset. **Recursos humanos: princípios e tendências**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LAUDON, Kenneth C.; LAUDON, Jane Price. **Sistemas de informação gerenciais**. 11. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.

LEE, Yang W. *et al.* AIMQ: a methodology for information quality assessment. **Information & Management**, Holanda, v. 40, n. 2, p. 133–146, dez. 2002.

Disponível em:

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0378720602000435>>.

Acesso em: 21 jan. 2019. doi: [https://doi.org/10.1016/S0378-7206\(02\)00043-5](https://doi.org/10.1016/S0378-7206(02)00043-5)

LEVY, John M. **Contemporary urban planning**. 9. ed. Boston: Longman, 2011.

LIMA, Sophia Nóbrega Câmara. A extrafiscalidade à luz do sistema constitucional brasileiro. **Boletim científico - Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, a. 11, n. 39, p. 215-239, jul./dez. 2012. Disponível em:

<<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-n-39-julho-dezembro-de-2012>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

LUSTOZA, Helton Kramer. **Advocacia pública em ação: atuação prática judicial e extrajudicial**. 5. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARGETTS, Helen. The internet and transparency. **The Political Quarterly**, Reino Unido, v. 82, n. 4, p. 518-521, out./dez. 2011. Disponível em:

<<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-923X.2011.02253.x>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2011.02253.x>

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARIUS-RĂZVAN, Surugiu; CAMELIA, Surugiu. Some considerations regarding the effects of taxation on the economy. **Procedia Economics and Finance**, Holanda, v.8, p. 688-695, 2014. Disponível em:

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567114001464>>. Acesso em: 22 jan. 2019. doi: [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00146-4](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00146-4)

MASCARENHAS, Ana Christina Romano *et al.* **IPTU Verde Prefeitura de Salvador: manual para aplicação dos requisitos**. Salvador: Prefeitura de Salvador, Coelba Grupo Neoenergia, 2015. Disponível em: <<http://iptuverde.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de administración pública: enfoque en gobernanza, transparencia y ética en la gestión pública**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MAZON, Rubens. Em direção a um novo paradigma de gestão ambiental - tecnologias limpas ou prevenção de poluição. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n. 2, p.78-98, abr./jun. 1992. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol32-num2-1992/em-direcao-novo-paradigma-gestao-ambiental-tecnologias-limpas-ou-prevencao-polui>>. Acesso em 28 jan. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901992000200009>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Fábio Soares de. Incentivos fiscais e segurança jurídica. In: ELALI, André; MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP Editora, 2007. Cap. 7, p. 137-162.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, Holanda, v. 18, n. 3, p. 233-242, out. 2013. Disponível em: <<https://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000299>>. Acesso em: 6 fev. 2019. doi: 10.3233/IP-130299

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MILLER, Holmes. The multiple dimensions of information quality. **Information Systems Management**, Reino Unido, v. 13, n. 2, p. 79-82, 1996. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10580539608906992>>. Acesso em: 10 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1080/10580539608906992>

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **MPF combate à corrupção: ranking nacional da transparência**. 2016. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

MINTZBERG, Henry. Cinco Ps para estratégia. In: MINTZBERG, Henry *et al.* **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. Cap. 1 (leitura 1.1), p. 24-29.

MITCHELL, Ronald B. Sources of transparency: information systems in international regimes. **International Studies Quarterly**, Reino Unido, v. 42, n. 1, p. 109-130, mar. 1998. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0020-8833.00071>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00071>

MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. **Tributação ambiental: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário**. São Paulo: Saraiva, 2014.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NASCIMENTO, Leonardo Maia. A tributação na preservação do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável. In: TUPIASSU, Lise; MENDES NETO, João Paulo (Coord.). **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Forense; Belém: CESUPA, 2016. Cap. 3, p. 29-46.

O'BRIEN, James A.; MARAKAS, George M. **Administração de sistemas de informação**. 15. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.

OLETO, Ronaldo Ronan. Percepção da qualidade da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 35, n. 1, p. 57-62, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1153/1316>>. Acesso em 21 jan. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Taxation, innovation and the environment**. Paris: OECD Publishing, 2010. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/environment/taxation-innovation-and-the-environment_9789264087637-en>. Acesso em: 22 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1787/9789264087637-en>

PADOVEZE, Clóvis Luís. **Planejamento orçamentário**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

PATTANAYAK, Sailendra. **Fiscal transparency handbook**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2018. Disponível em: <<https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/24788-9781484331859.xml>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PÉREZ, Carmen Caba; BOLÍVAR, Manuel Pedro Rodríguez; HERNÁNDEZ, Antonio M. López. e-Government process and incentives for online public financial information. **Online Information Review**, Reino Unido, v. 32, n. 3, p. 379-400, 2008. Disponível em: <<https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/14684520810889682>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1108/14684520810889682>

POZEN, David E.; SCHUDSON, Michael. **Troubling transparency: the history and future of freedom of information**. Columbia University Press: Nova York, 2018.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA - PPGTU. **Linhas de pesquisa: políticas públicas**. 2019. Disponível em: <<https://www.pucpr.br/escola-de-arquitetura-e-design/mestrado-doutorado/gestao-urbana/>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

QUINN, James Brian. Estratégias para mudança. In: MINTZBERG, Henry *et al.* **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. Cap. 1 (leitura 1.2), p. 29-34.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Direito financeiro esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RAUDELIŪNIENĖ, Jurgita; MEIDUTĖ-KAVALIUSKIENĖ, Ieva. Analysis of factors motivating human resources in public sector. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, Reino Unido, v. 110, n. 24, p. 719-726, jan. 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042813055560>>. Acesso em: 1 mar. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.916>

REHM, Dawn; PARRY, Taryn. **Manual on fiscal transparency**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept., 2007. Disponível em: <[https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/05989-9781589066618/05989-9781589066618.xml](https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/05989-9781589066618/05989-9781589066618/05989-9781589066618.xml)>. Acesso em: 14 mar. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.5089/9781589066618.069>

REIS, Lineu Belico do; FADIGAS, Eliane A. Amaral; CARVALHO, Cláudio Elias. **Energia, recursos naturais e a prática do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2012.

RENZIO, Paola de; WEHNER, Joachim. The impacts of fiscal openness. **The World Bank Research Observer**, Washington, D.C., v. 32, n. 2, p. 185-210, ago. 2017. Oxford University Press on behalf of the World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31222>>. Acesso em: 18 jun, 2019. doi: 10.1093/wbro/lkx004

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento de estratégias e informações municipais para cidade digital: guia para projetos em prefeituras e organizações públicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

REZENDE, Denis Alcides *et al.* Information and telecommunications project for a digital city: a brazilian case study. **Telematics and Informatics**, Holanda, v. 31, n. 1, p. 98-114, fev. 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0736585313000336>>. Acesso em: 6 mar. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.tele.2013.05.001>

REZENDE, Denis Alcides. Strategic digital city: concept and model. In: CONTECSI USP - International Conference on Information Systems and Technology Management, 15., 2018, São Paulo. **Anais...** São Paulo: CONTECSI USP, p. 1-18. Disponível em: <<http://contecsi.tecsi.org/index.php/contecsi/15CONTECSI/paper/view/5217>>. Acesso em: 24 jan. 2019. doi: 10.5784/9788599693148-15CONTECSI/PS-5217

REZENDE, Denis Alcides; PROCOPIUCK, Mario. Projeto de cidade digital estratégica como política pública: o caso de Chicago, EUA. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 14, n. 33, p. 246-269, jul./set. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.utfrpr.edu.br/rts/article/view/7467>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: 10.3895/rts.v14n33.746

REZENDE, Denis Alcides; PROCOPIUCK, Mario; FIGUEIREDO, Frederico de Carvalho. Public policy and a strategic digital city project: a case study of the brazilian municipality of Vinhedo. **Journal of Urban Technology**, Reino Unido, v. 22, n. 2, p. 63-83, abr. 2015. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10630732.2014.971536>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: 10.1080/10630732.2014.971536

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

SÁ, Filipe; ROCHA, Álvaro; COTA, Manuel Pérez. From the quality of traditional services to the quality of local e-Government online services: a literature review. **Government Information Quarterly**, Reino Unido, v. 33, n. 1, p. 149-160, jan. 2016.

Disponível em:

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15000891?via%3Dihub>>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.004>

SACHS, Ignacy. A revolução energética do século XXI. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 21-38, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 22 jan. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000100004>

SALDÍAS, Osvaldo; CARNEIRO, Rafael Araripe. Administração pública digital: enfoque nas experiências internacionais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (Org.). **Gestão pública e direito municipal: tendências e desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016. Cap. V, p. 193-206.

SALVADOR. **Lei n. 2.130, de 11 de outubro de 1968**. Salvador: Sistema Leis Municipais, 1968. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1968/213/2130/lei-ordinaria-n-2130-1968-estabelece-os-principios-gerais-de-administracao-e-dispoe-sobre-a-reforma-da-organizacao-administrativa-do-municipio>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 6.013, de 14 de outubro de 1980**. Salvador: Sistema Leis Municipais, 1980. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1980/602/6013/decreto-n-6013-1980-cria-o-sistema-de-atendimento-e-orientacao-ao-publico?q=informa%E7%E3o>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

SALVADOR. **Lei n. 3.406, de 30 de outubro de 1984**. Salvador: Sistema Leis Municipais, 1984. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1984/340/3406/lei-ordinaria-n-3406-1984-acrescenta-setor-as-areas-de-competencia-das-secretarias-do-municipio-cria-a-secretaria-municipal-do-planejamento-seplam-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 7.247, de 7 de fevereiro de 1985**. Salvador: Sistema Leis Municipais, 1985. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1985/725/7247/decreto-n-7247-1985-aprova-o-regimento-da-secretaria-municipal-do-planejamento-seplam?q=estrat%E9g>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

SALVADOR. **Lei n. 3.601, de 28 de janeiro de 1986**. Salvador: Sistema Leis Municipais, 1986. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1986/360/3601/lei-ordinaria-n-3601-1986-dispoe-sobre-as-competencias-das-secretarias-do-municipio-altera-a-estrutura-das-secretarias-que-menciona-cria-e-extingue-entidade-orgaos-e-cargos-que-especifica-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

SALVADOR. **Lei n. 3.994, de 29 de junho de 1989**. Salvador: Sistema Leis Municipais, (1989a). Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1989/399/3994/lei-ordinaria-n-3994-1989-cria-a-superintendencia-de-controle-e-ordenamento-do-uso-do-solo-do-municipio-sucom-autoriza-a-criacao-do-centro-do-planejamento>>

municipal-cpm-e-a-extincao-da-secretaria-municipal-de-planejamento-seplam-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 3.999, de 30 de junho de 1989.** Salvador: Sistema Leis Municipais, (1989b). Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1989/399/3999/lei-ordinaria-n-3999-1989-reorganiza-a-secretaria-de-financas-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 8.384, de 28 de julho de 1989.** Salvador: Sistema Leis Municipais, (1989c). Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1989/839/8384/decreto-n-8384-1989-aprova-a-organizacao-do-sistema-municipal-financeiro-de-e-de-contabilidade-e-o-sistema-municipal-de-programacao-orcamento-acompanhamento-e-informacoes?q=informa%E7%E3o>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 8.515, de 21 de dezembro de 1989.** Salvador: Sistema Leis Municipais, (1989d). Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1989/852/8515/decreto-n-8515-1989-dispoe-sobre-o-sistema-de-informatica-na-administracao-municipal-e-da-outras-providencias?q=8.515>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 8.751, de 16 de outubro de 1990.** Salvador: Sistema Lei Municipais, 1990. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1990/876/8751/decreto-n-8751-1990-fica-aprovado-o-regulamento-do-sistema-municipal-de-planejamento>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 9.082, de 20 de agosto de 1991.** Salvador: Sistema Leis Municipais, 1991. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1991/909/9082/decreto-n-9082-1991-dispoe-sobre-o-sistema-de-informatica-na-administracao-municipal-e-da-outras-providencias?q=9082>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 10.077, de 5 de abril de 1993.** Salvador: Sistema Leis Municipais, 1993. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1993/1008/10077/decreto-n-10077-1993-institui-o-programa-de-desenvolvimento-e-acoes-estrategicas-e-da-outras-providencias?q=planejamento+estrat%C3%A9gico>>. Acesso em: 9 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 10.673, de 24 de maio de 1994.** Salvador: Sistema Leis Municipais, 1994. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1994/1068/10673/decreto-n-10673-1994-dispoe-sobre-a-locacao-e-aquisicao-de-equipamentos-de-informatica-e-da-outras-providencias?q=10673>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 11.258, de 4 de março de 1996.** Salvador: Sistema Leis Municipais, (1996a). Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1996/1126/11258/decreto-n-11258-1996-institui-o-sistema-de-informacoes-geograficas-sig-e-da-outras-providencias?q=11.258>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 11.393, de 23 de agosto de 1996.** Salvador: Sistema Leis Municipais, (1996b). Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1996/1140/11393/decreto-n-11393-1996-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-de-informatica-publica-comip-e-da-outras-providencias?q=11.393>>. Acesso em: 14 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 11.459, de 30 de outubro de 1996.** Salvador: Sistema Leis Municipais, (1996c). Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/1996/1146/11459/decreto-n-11459-1996-aprova-o-regulamento-do-sistema-municipal-de-planejamento?q=11.459>>. Acesso em: 23 de jan. 2019.

SALVADOR. **Lei n. 5.245, de 5 de fevereiro de 1997.** Salvador: Sistema Leis Municipais, 1997. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1997/524/5245/lei-ordinaria-n-5245-1997-modifica-a-estrutura-organizacional-da-prefeitura-municipal-do-salvador-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 12.540, de 31 de janeiro de 2000.** Salvador: Sistema Leis Municipais, 2000. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2000/1254/12540/decreto-n-12540-2000-aprova-o-regulamento-do-sistema-municipal-de-administracao-e-da-outras-providencias?q=12.540>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

SALVADOR. **Decreto n. 14.806, de 22 de janeiro de 2004.** Salvador: Sistema Leis Municipais, (2004a). Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2004/1481/14806/decreto-n-14806-2004-altera-o-regulamento-do-sistema-municipal-de-administracao?q=14.806>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

SALVADOR. **Lei n. 6.586, de 6 de agosto de 2004.** Salvador: Sistema Leis Municipais, (2004b). Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2004/659/6586/lei-ordinaria-n-6586-2004-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-do-salvador-pddu-e-da-outras-providencias?q=6.586>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 15.683, de 1 de junho de 2005. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 2 jun. (2005a). p. 1-2. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2651>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 15.896, de 24 de agosto de 2005. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 25 ago. (2005b). p. 5. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2595>. Acesso em: 9 mai. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 15.947, de 13 de setembro de 2005. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 14 set. (2005c). p. 2-3. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2582>. Acesso em: 15 mai. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 17.048, de 6 de dezembro de 2006. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 7 dez. 2006. p. 9. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2283>. Acesso em: 9 mai. 2019.

SALVADOR. Lei n. 7.400, de 20 de fevereiro de 2007. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 21 fev. (2008a). p. 3. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/category/legislacoes/pddu/>>. Acesso em: 9 mai. 2019.

SALVADOR. Lei n. 7.610, de 29 de dezembro de 2008. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 30 de dezembro de (2008b). p. 9-15. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1782>. Acesso em: 13 mai. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 19.393, de 18 de março de 2009. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 19 mar. 2009. p. 32-44. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1642>. Acesso em: 14 mai. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 20.777, de 6 de maio de 2010. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 7 mai. 2010. p. 6-8. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1371>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. Lei n. 8.376, de 20 de dezembro de 2012. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 21 dez. 2012. p. 7-10. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=722>. Acesso em: 3 jun. 2019.

SALVADOR. **Planejamento estratégico 2013 · 2016**. Salvador: Prefeitura de Salvador, (2013a). Disponível em: <http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/imagens/Planejamento_Completo.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 23.747, de 2 de janeiro de 2013. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 3 jan. (2013b). p. 6-7. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9>. Acesso em: 15 mai. 2019.

SALVADOR. Lei n. 8.460, de 23 de agosto de 2013. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 27 ago. (2013c). p. 6-9. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=169>. Acesso em: 9 mai. 2019.

SALVADOR. **Projeto de Lei n. 644, de 2 de setembro de 2013**. Salvador: Câmara Municipal de Salvador, (2013d). Disponível em: <http://177.136.123.157/leg/salvador/LEG_SYS_acompanhamento_proposicoes/>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. Lei n. 8.474, de 2 de outubro de 2013. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 3 out. (2013e). p. 5. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=196>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SALVADOR. **Inventário de emissões dos gases de efeito estufa de Salvador**. Salvador: Prefeitura de Salvador, Secretaria Cidade Sustentável, (2014a). Disponível em: <<http://www.sustentabilidade.salvador.ba.gov.br/institucional/inventario-de-emissao-do-efeito-estufa/>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

SALVADOR. Decreto n. 24.787, de 12 de fevereiro de 2014. **Diário Oficial do Município**, 13 fev. (2014b). p. 5. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=284>. Acesso em: 14 mai. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 24.806, de 24 de fevereiro de 2014. **Diário Oficial do Município**, 25 fev. (2014c). p. 5-8. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=292>. Acesso em: 9 mai. 2019.

SALVADOR. decreto n. 25.394, de 8 de outubro de 2014. **Diário Oficial do Município**, 9 out. (2014d). p. 8-19. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=440>. Acesso em: 30 mai. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 26.229, de 9 de julho de 2015. **Diário Oficial do Município**, 10 jul. (2015a). p. 8. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=625>. Acesso em: 9 mai. 2019.

SALVADOR. **Projeto de Lei n. 268, de 17 de agosto de 2015**. Salvador: Câmara Municipal de Salvador, (2015b). Disponível em: <http://177.136.123.157/leg/salvador/LEG_SYS_acompanhamento_proposicoes/>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. Portaria n. 0034, de 13 de novembro de 2015. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 14 a 16 nov. (2015c). 15. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=716>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SALVADOR. **Projeto de Lei n. 268, de 12 de agosto de 2015**. Salvador: Câmara Municipal de Salvador, (2015d). Disponível em: <http://177.136.123.157/leg/salvador/LEG_SYS_acompanhamento_proposicoes/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SALVADOR. Lei n. 8.962, de 30 de dezembro de 2015. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 31 dez. (2015e). p. 2-3. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1713>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SALVADOR. Ambiente urbano e mobilidade. In: SALVADOR. **Relatório de Atividades 2015**. Salvador: Prefeitura de Salvador, (2015f). Cap. 6, p. 116-183. Disponível em: <<http://transparencia.salvador.ba.gov.br/Modulos/DemonstracoesContabeis.aspx>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SALVADOR. **Manual de Programação e Orçamento – MPO**. Secretaria Municipal de Gestão. Diretoria Geral de Orçamento. Salvador: Secretaria Municipal de Gestão,

Diretoria Geral de Orçamento, (2015g). Disponível em: <http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=34>. Acesso em: 19 jan. 2018.

SALVADOR. Decreto n. 27.158, de 18 de abril de 2016. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 19 abr. (2016a). p. 9. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2762>. Acesso em: 3 nov. 2017.

SALVADOR. Lei n. 9.069, de 30 de junho de 2016. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 1 jul. (2016b). Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/category/legislacoes/pddu/>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 27.409, de 1 de julho de 2016. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 2 jul. (2016c). p. 3-12. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2818>. Acesso em: 13 mai. 2019.

SALVADOR. Instrução Normativa SEFAZ/DRM n. 27, de 19 de outubro de 2016. **Diário Oficial do Município**, 20 out. (2016d). p. 5-6. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4761>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. Equilíbrio de contas. In: SALVADOR. **Relatório de atividades 2013-2016**. Salvador: Prefeitura de Salvador, (2016e). Cap. 8, p. 383-413. Disponível em: <<http://transparencia.salvador.ba.gov.br/Modulos/DemonstracoesContabeis.aspx>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. **Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo**: programa de incentivo ao desenvolvimento sustentável e inovação. (2016f). Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/programas/pidi/>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SALVADOR. **Transparência Salvador**: receitas (por tipo de receita). Salvador: Prefeitura de Salvador, Secretaria Municipal da Fazenda, (2016g). Disponível em: <<http://transparencia.salvador.ba.gov.br/Modulos/Receitas.aspx>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. **Projeto de Lei n. 486, de 29 de setembro de 2017**. Salvador: Câmara Municipal de Salvador, (2017a). Disponível em: <http://177.136.123.157/leg/salvador/LEG_SYS_acompanhamento_proposicoes/>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. IPTU Verde garante desconto a novo empreendimento em Salvador. **Secretaria de Comunicação**, Salvador, 18 out. (2017b). Prefeitura Municipal do Salvador, Companhia de Governança Eletrônica do Salvador. Disponível em: <<http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php/todas-as-noticias-4/50785-iptu-verde-garante-desconto-a-novo-empreendimento-em-salvador>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 29.100, de 6 de novembro de 2017. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 7 nov. (2017c). 3-7. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5636>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SALVADOR. **Planejamento estratégico 2017 - 2020**. Salvador: Prefeitura de Salvador, 20 dez. (2017d). Disponível em: <http://www.salvador.ba.gov.br/images/PDF/arquivo_planejamento.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. Desenvolvimento institucional e engajamento do cidadão. In: SALVADOR. **Relatório de atividades 2017**. Salvador: Prefeitura de Salvador, (2017e). Cap. 7, p. 255-357. Disponível em: <<http://transparencia.salvador.ba.gov.br/Modulos/DemonstracoesContabeis.aspx>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. **Transparência Salvador: receitas (por tipo de receita)**. Salvador: Prefeitura de Salvador, Secretaria Municipal da Fazenda, (2017f). Disponível em: <<http://transparencia.salvador.ba.gov.br/Modulos/Receitas.aspx>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SALVADOR. Decreto n. 29.428, de 27 de dezembro de 2017. **Diário Oficial do Município**, 28 dez. (2017g). p. 82-83. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5683>. Acesso em: 13 mai. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 29.592, de 28 de março de 2018. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 29 mar. (2018a). p. 2-3. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5779>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. **Projeto de Lei n. 275, de 27 de setembro de 2018**. Salvador: Câmara Municipal de Salvador, (2018b). Disponível em: <http://177.136.123.157/leg/salvador/LEG_SYS_acompanhamento_proposicoes/>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. Decreto n. 30.130, de 31 de agosto de 2018. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 1 set. (2018c). p. 3-4. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5890>. Acesso em: 13 mai. 2019.

SALVADOR. **Casa Civil: orçamento**. Salvador: Prefeitura de Salvador, Companhia de Governança Eletrônica do Salvador, Casa Civil. (2019a). Disponível em: <<http://casacivil.salvador.ba.gov.br/index.php/menu-orcamento>>. Acesso em 23 jan. 2019.

SALVADOR. **Fala Salvador**. Salvador: Prefeitura de Salvador, Companhia de Governança Eletrônica do Salvador, (2019b). Disponível em: <<http://falasalvador.ba.gov.br/portal/portal/index.jsp>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. **Sistema de informação municipal de Salvador**. Salvador: Prefeitura de Salvador, Companhia de Governança Eletrônica do Salvador, (2019c). Disponível em: <<http://www.sim.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

SALVADOR. Lei n. 9.436, de 14 de janeiro de 2019. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 15 jan. (2019d). p. 2. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5981>. Acesso em: 28 mai. 2019.

SALVADOR. **Transparência Salvador**. Salvador: Prefeitura de Salvador (2019e). Disponível em: <<http://www.transparencia.salvador.ba.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

SANDEWALL, Erik. From systems to logic in the early development of nonmonotonic reasoning. **Artificial Intelligence**, Holanda, v. 175, n. 1, p. 416–427, jan. 2011. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0004370210000494>>. Acesso em: 26 fev. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/j.artint.2010.04.013>

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SAUR, Ricardo Adolfo de Campos. **A tecnologia da informação na reforma do Estado**: uma reflexão sobre os dilemas e perspectivas para as grandes empresas de processamento de dados da área pública (texto para discussão, 6). Brasília: ENAP, 1996. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/579>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. Notas sobre a extrafiscalidade ambiental no Brasil. In: TUPIASSU, Lise; MENDES NETO, João Paulo (Coord.). **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Forense; Belém: CESUPA, 2016. Cap. 2, p. 15-26.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Solange Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. **Hiléia**, Manaus, v. 1, n. 1, p. 127-145, 2003. Disponível em: <<http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2003/1.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

SILVA, Clayton Ferreira da *et al.* Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 46, n. 131, p. 22-29, set./dez. 2014. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/59>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 21 jan. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

STAIR, Ralph M.; REYNOLDS, George W. **Princípios de sistemas de informação**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

STEEN, Eric Van den. A formal theory of strategy. **Management Science**, Estados Unidos da América, v. 63, n. 8, p. 2616-2636, jul. 2016. Disponível em: <<https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/mnsc.2016.2468>>. Acesso em: 24 jan. 2019. doi: <https://doi.org/10.1287/mnsc.2016.2468>

STEFIK, Mark. **Introduction to knowledge systems**. São Francisco, CA: Morgan Kaufmann Publishers, Inc., Elsevier Inc., 1995. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/book/9780080509167/introduction-to-knowledge-systems>>. Acesso em: 26 fev. 2019. doi: <https://doi.org/10.1016/C2009-0-27622-7>

SVÄRD, Proscovia. **Enterprise content management, records management and information culture amidst e-government development**. Estados Unidos da América: Chandos Publishing, Elsevier Ltd., 2017. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/book/9780081008744/enterprise-content-management-records-management-and-information-culture-amidst-e-government-development>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TOLEDO, José Carlos de *et al.* **Qualidade: gestão e métodos**. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TUPIASSU, Lise. Fundamentos econômicos da tributação ambiental. In: TUPIASSU, Lise; MENDES NETO, João Paulo (Coord.). **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Forense; Belém: CESUPA, 2016. Cap. 4, p. 47-77.

WEICHERT, Marlon Alberto. Isenções tributárias em face do princípio da isonomia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 145, p. 241-254, jan./mar. 2000. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/575>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, mai. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137/29393>>. Acesso em: 25 jun. 2019. doi: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>

APÊNDICE A – PRODUÇÕES BIBLIOGRÁFICAS ORIGINADAS DA PESQUISA

LOPES, Luisa Aguilar; REZENDE, Denis Alcides. Transparência no monitoramento de programas de incentivo fiscal à sustentabilidade energética de edifícios e as relações com projetos de cidade digital estratégica: análise do município de Salvador. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 5, p. 620-645, out. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/8319/5715>>. Acesso em: 15 set. 2019. doi: 10.3895/rbpd.v7n5.8319

LOPES, Luisa Aguilar; REZENDE, Denis Alcides. Estratégias municipais para a mudança do clima: IPTU como instrumento de incentivo à melhoria da eficiência energética de edifícios urbanos. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 18., 2019, Natal. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019. p. 1-18. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais-sts/>>. Acesso em: 15 set. 2019.