

# RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA DO GOVERNO E A APLICAÇÃO DO RISCO INTEGRAL: FOCO NOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Mileni Santos Bon (IFRO) E-mail: rmsantosbon@gmail.com  
Ricardo Prates Fernandes (IFRO) E-mail: ricardoprates2102@hotmail.com  
Sandra Carla Pereira Barbosa (IFRO) E-mail: sandracpb@gmail.com

**Resumo:** O planejamento é a base para a gestão fiscal responsável. O governante que pretender garantir um futuro mais tranquilo para seu povo deverá buscar o equilíbrio das contas públicas em uma sequência de períodos. Esse é o princípio básico da Lei de Responsabilidade Fiscal: não gastar mais do que se arrecada, evitando comprometer os orçamentos dos próximos exercícios. Dessa forma, este artigo teve como objetivo estudar a administração pública ao que tange o planejamento e a responsabilidade do gestor. Para tanto, tratou-se sobre o planejamento no setor público, abordou-se sobre a importância do planejamento nas ações de gestão e retratam-se os aspectos da gestão pública no Brasil e as reformas administrativas. Tomou-se como aporte teórico os autores Arrison (2017), Gonçalves (2021), Malhotra (2016), Nunes (2013), Reis (2020), Silva; Luiz; Pires (2020). Este trabalho trata-se de pesquisa qualitativa e interpretativista, ao trazer uma revisão bibliográfica sobre a responsabilidade civil dos gestores públicos. Para a realização do levantamento de dados, utilizou-se a base de dados eletrônica Google Scholar. Os resultados obtidos apontam que o planejamento, elaborado em bases sólidas, compatível com a capacidade de realização da despesa e adequado à solução dos problemas enfrentados pelo município, contribui para melhorar a qualidade do gasto público. Da mesma forma uma alocação adequada e estratégica de recursos permite o desenvolvimento sustentável do município, mesmo em tempos de ajustes fiscais significativos.

**Palavras-chave:** Planejamento, Controle, Execução, Avaliação, Profissional contábil.

## GOVERNMENT ADMINISTRATIVE CIVIL LIABILITY AND THE APPLICATION OF FULL RISK: FOCUS ON SERVICES PROVIDED BY PUBLIC ADMINISTRATION

**Abstract:** Planning is the basis for responsible fiscal management. The ruler who intends to guarantee a more peaceful future for his people must seek to balance public accounts over a sequence of periods. This is the basic principle of the Fiscal Responsibility Law: not spending more than you earn, avoiding compromising the budgets for the next years. Therefore, this article aimed to study public administration in terms of planning and the manager's responsibility. To this end, planning in the public sector was discussed, the importance of planning in management actions was discussed and aspects of public management in Brazil and administrative reforms were portrayed. The authors took as a theoretical contribution Arrison (2017), Gonçalves (2021), Malhotra (2016), Nunes (2013), Reis (2020), Silva; Luiz; Pires (2020). This work is qualitative and interpretive research, providing a bibliographical review on the civil liability of public managers. To carry out the data collection, the Google Scholar electronic database was used. The results obtained indicate that planning, prepared on a solid basis, compatible with the capacity to carry out the expenditure and suitable for solving the problems faced by the municipality, contributes to improving the quality of public spending. Likewise, an adequate and strategic allocation of resources allows the sustainable development of the municipality, even in times of significant fiscal adjustments.

**Keywords:** Planning, Control, Execution, Assessment, Accounting professional.

### 1. Introdução

Embora os conceitos de responsabilidade civil e obrigação tenham muitas semelhanças, sua natureza conceitual apresenta diferenças pontuais em face do descumprimento obrigacional. Assim, ou o devedor deixa de cumprir um preceito estabelecido num

contrato, ou deixa de observar o sistema normativo, que regulamenta sua vida.

A importância desta pesquisa está em mostrar a importância do gestor na administração pública. Para tanto, é fundamental conhecer qual o papel desse sujeito nesse setor e a importância do planejamento de suas ações. Para tanto, cabe destacar que a administração pública deve desenvolver-se segundo as regras do planejamento, tendo em vista a satisfação das necessidades da coletividade. Desta forma, os planos e programas devem representar a organização de meios que norteiam a ação em busca de resultados. Em suma, pressupõe uma ação planejada e transparente, objetivando que sejam evitados riscos e corrigidos os possíveis desvios capazes de afetar o equilíbrio da gestão pública.

Assim, pode-se dizer que o município possui ferramentas legais para que se possam introduzir medidas eficientes no que diz respeito ao desenvolvimento local. Todavia, o aprimoramento do planejamento tem que partir do comprometimento com os objetivos, constituindo assim, atividades planejadas nas quais a atuação do gestor vai depender da posição que ele tem em disciplinar seu comportamento à luz dos princípios éticos ligados à administração. Nesse sentido, um aspecto de grande relevância é o Plano Plurianual (PPA), trata-se de uma ferramenta de planejamento de médio prazo do governo, conforme estipulado no artigo 165 da Constituição Federal. Ele delinea, de maneira regionalizada, as orientações, metas e objetivos da Administração Pública. Dessa forma, considerando que atualmente, faz-se necessário que o PPA seja um modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão, a fim de que a administração possa avaliar a transformação da realidade socioeconômica, inovando a forma de gestão da administração municipal, que se volta para uma maior afirmação da cidadania.

O administrador público que deseja elaborar um PPA, com o intuito de que sua gestão operacional seja avaliada visando à obtenção dos resultados socioeconômicos, independente da população do município, pois todos possuem necessidades públicas, seja em maior ou menor escala, alcançará seu objetivo quando perceber que é um trabalho que deverá ser desenvolvido com responsabilidade pelas unidades setoriais em que se acham vinculados os programas, distribuídas nas diversas áreas de atuação do governo.

Dessa forma, levanta-se o seguinte questionamento: Como é aplicada a responsabilidade civil administrativa e a aplicação do risco integral em caso de serviços prestados pela administração pública? Com o intuito de responder a esta nossa pergunta de pesquisa, objetivamos de forma geral como objetivo estudar a administração pública ao que tange o planejamento e a responsabilidade do gestor público, para tanto elencamos os seguintes objetivos específicos: abordar os pressupostos da ação e omissão, bem como do dano, nexo de causalidade e a culpa do Estado, através de seus agentes estatais, sob os fundamentos jurídicos de cunho histórico e a aplicação do chamado risco integral em situações na qual o Estado é chamado a se responsabilizar civilmente por prejuízos causados à cidadãos; averiguar quais as condutas dos agentes públicos que poderão suscitar uma possível responsabilidade objetiva do Estado; expor os elementos fundantes da teoria do risco integral e como se aplica sua conjuntura do contexto da responsabilidade civil do Estado.

Realizar este estudo é justificado, uma vez que compreender a responsabilidade civil administrativa do governo e a aplicação do princípio do risco integral nos serviços prestados pela administração pública são fundamentais para o estudante de gestão pública. Essa temática é relevante uma vez que a administração pública desempenha um papel fundamental na vida dos cidadãos ao fornecer serviços essenciais, como saúde,

educação, transporte e segurança. Quando algo sai errado nesses serviços, é essencial que os direitos dos cidadãos sejam protegidos. O estudo da responsabilidade civil administrativa ajuda a garantir que os cidadãos tenham um meio de buscar reparação quando seus direitos são prejudicados devido a ações ou omissões do governo.

Inclusive, o entendimento do Risco Integral incentiva a Administração Pública a adotar medidas preventivas e proativas para evitar danos aos cidadãos. Isso pode resultar em uma melhoria na qualidade dos serviços públicos e em uma prestação mais eficiente e segura. A responsabilidade civil administrativa impõe ao governo a obrigação de reparar danos causados por seus agentes ou atividades. Isso garante que a gestão pública seja responsável financeiramente por seus atos, incentivando-o a agir de forma mais diligente e a adotar políticas que minimizem riscos.

Dessa forma, o estudo sobre a responsabilidade civil administrativa do governo e a aplicação do princípio do risco integral são cruciais para garantir a proteção dos direitos dos cidadãos, a eficiência na prestação de serviços públicos, a responsabilidade financeira do governo e a conformidade com os princípios constitucionais.

## **2. Revisão da literatura**

### **2.1 Iniciativas inovadoras na gestão pública**

Conforme Arrison (2017), as Iniciativas inovadoras na gestão pública são ações, estratégias ou práticas adotadas pelo setor público com o objetivo de introduzir novas abordagens, tecnologias, processos ou soluções para melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos. Essas iniciativas buscam modernizar a administração pública, tornando-a mais ágil, transparente, participativa e orientada para resultados.

Essas iniciativas visam à modernização e a melhoria constante dos serviços públicos, buscando atender às demandas em constante evolução da sociedade e promover uma administração pública mais eficiente, responsável e orientada para o cidadão. A inovação na gestão pública é fundamental para enfrentar os desafios complexos que os governos enfrentam e para atender às expectativas crescentes dos cidadãos em relação à qualidade e acessibilidade dos serviços públicos (ARRISON, 2017).

Iniciativas inovadoras na gestão pública local, depois de implementadas, devem ser avaliadas em relação ao cumprimento de seus objetivos. É por esses e outros aspectos que a sociedade fica conhecendo o verdadeiro potencial de regularização da proposta do governo. Ora, não fica difícil compreender então que a exigência de um planejamento elaborado criteriosamente com metas projetadas, realmente pesquisadas, discutidas e estudadas em conjunto com a sociedade organizada é condição fundamental para o desenvolvimento do município, garantindo uma gestão fiscal responsável, transparente, eficiente e confiável.

Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 1º, parágrafo 1º, elegeu como de fundamental importância o planejamento e a transparência na gestão fiscal dos municípios, de modo a alcançar o equilíbrio das contas públicas, traduzindo em metas os resultados esperados entre a receita e a despesa, obedecendo sempre os limites fixados e as condições relativas à renúncia de receitas, a geração de despesa com pessoal, da seguridade social, dívida consolidada e mobiliária, operações de créditos e concessão de garantias.

Como o Plano Plurianual (PPA) é elaborado por programas, torna-se um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais que compreende um período de

quatro anos, por meio do qual o governo direciona seus esforços no intuito de alcançar as metas e prioridades nele contidas, estabelecendo de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aqueles referentes a programas de duração continuada.

Portanto, o PPA corresponde à peça fundamental de uma gestão pública, pois é ele que norteará a gestão do início ao fim. Se bem elaborado, o resultado será a satisfação de ver a realização das necessidades públicas, executadas por meio das ações planejadas, inclusive para melhor acompanhamento das ações pela própria administração, pelos órgãos fiscalizadores e pela sociedade.

Para que se possa entender melhor sobre planejamento se faz necessário buscar na doutrina o entendimento, ou mesmo definição, do que venha ser planejamento dentro do setor público, para que com isso, se possa entender a sua origem e sua evolução através dos tempos (ARRISON, 2017). Diante de tantas definições e conceitos encontrados sobre a palavra planejamento, destacou-se o entendimento dentro de uma visão, política, econômica e social aplicada dentro do estado, como sendo o planejamento a seleção dos meios mais eficazes, configurando-se como uma estratégia, para obtenção dos fins.

Iniciativas inovadoras na gestão pública representam uma abordagem fundamental para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo e atender às crescentes expectativas dos cidadãos em relação aos serviços governamentais. Essas iniciativas se concentram em transformar a maneira como os governos operam, tornando-os mais eficientes, transparentes e responsivos às necessidades da sociedade (ANGELICO, 2019).

Uma das áreas-chave de inovação na gestão pública está relacionada ao uso da tecnologia. Governos em todo o mundo estão adotando soluções tecnológicas avançadas para melhorar a prestação de serviços. Isso inclui a criação de portais e aplicativos móveis que permitem aos cidadãos acessar informações e serviços de forma mais rápida e conveniente. Além disso, a inteligência artificial e a análise de dados estão sendo usadas para otimizar a tomada de decisões e melhorar a eficiência operacional (ANGELICO, 2019).

Outro aspecto importante é a participação cidadã. Governos estão cada vez mais buscando a colaboração dos cidadãos na elaboração de políticas públicas e na identificação de problemas locais. Consultas públicas, fóruns de discussão online e a coleta de feedback são mecanismos que capacitam os cidadãos a desempenhar um papel ativo na governança (KOHAMA, 2020). A transparência e a prestação de contas são pilares fundamentais das iniciativas inovadoras na gestão pública. Isso envolve a divulgação de informações sobre o uso de recursos públicos, a tomada de decisões governamentais e o desempenho das agências governamentais. A transparência fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e promove uma governança mais ética (KOHAMA, 2020).

## **2.2 O planejamento público**

Se planejar é pensar antecipado, também há de ser, decidir no presente as ações que se executarão no futuro para realizar propósitos pré-estabelecidos nos planos de Governo (BRAZ, 2019). Pode-se definir a função de planejar como um processo racional para definir objetivos e meios de atingi-los, ou seja, a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressam os propósitos e condiciona os meios para alcançá-los. Planejamento é o processo antecipado de alocação de recursos para o alcance de fins determinados. A palavra processo tem a interpretação de conjunto de

fases sucessivas de um fenômeno que se desenvolve de forma dinâmica, permanente e contínua. Tal condição despreza qualquer intenção de se fazer planejar de uma só vez, já que esta atividade é tão importante para setor público, só terá efeitos práticos se associadas a vetos dinâmicos e não estáticos.

O planejamento também pode ser entendido como a seleção de meios apropriados, para a realização de fins políticos, econômicos e sociais desejados para o bem comum ou, a estratégia de uma política benéfica ao Estado (BRAZ, 2019). Em uma visão mais simples poderia dizer que planejar é pensar antecipadamente em objetivos e ações, devendo os atos administrativos ser baseado em algum método, plano ou lógica e não em palpite (CRUZ, 2019). Devem ser planos que organizam e definem o melhor procedimento para alcançar os objetivos, devendo tais planos serem as linhas mestras nas quais o Estado possa encontrar e aplicar os recursos necessários para alcançarem seus objetivos primários e, ainda que as atividades desenvolvidas sejam consistentes com os objetivos e procedimentos escolhidos no Planejamento. Com isso, dará progresso na direção dos objetivos, monitorando e medindo de modo que possam tomar decisões acertadas e conetivas quando não satisfatório.

No Brasil, o planejamento no setor público surgiu com a obrigatoriedade de instituição dos orçamentos de receitas e despesas, além de que a necessidade de planejar se tornou essencial. Com o tempo, sem adotar métodos eficazes de planejamento não seria possível elaborar um orçamento capaz de responder às expectativas almejadas naquele orçamento (FERREIRA, 2020). O Brasil é um país com tradição na área de planejamento, desde a década de 40 diversos governos utilizaram o planejamento como alavanca para o desenvolvimento nacional. O primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil foi apresentado através do Plano SALTE<sup>1</sup> que representava as áreas da saúde, alimentação, transporte e energia do governo de Eurico Gaspar Dutra, no qual se planejava recursos da receita federal como prioridades para essas áreas de atuação do Governo. No Governo de Getúlio Vargas em 1951, foi instituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, na qual se estudava o planejamento econômico para os países em desenvolvimento, proporcionando a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE) em 1952, seguido pelo Plano de Metas (SOUZA, 2013).

Em 1964, com a aprovação da Lei Federal nº 4.320/64, reforçou-se a obrigatoriedade do sistema de planejamento básico, adotando o orçamento e planejamento sistemático das receitas e despesas. A partir de então, torna-se a União, os Estados e os Municípios, a instituições de modelos padronizados de planejamento e orçamento (GONCALVES, 2020). A Constituição de 1988 inovou o sistema de planejamento no Brasil, tendo em vista que estabeleceu um Sistema Orçamentário, firmado pelos chamados Instrumentos de Planejamento: o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, atos interligados com objetivos de criar um processo de Planejamento orçamentário de longo, médio e curto prazo (SLOMCKI, 2013). Os principais elementos e informações a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária são buscados em componentes do Sistema de Planejamento.

Na Lei 4.320/64 somente eram compreendidas as Receitas e Despesas de Capital; era aprovado por decreto do Poder Executivo; cabia, no mínimo, um triênio; era anualmente reajustado, com o acréscimo de mais um exercício; e sempre que possível, os programas

---

<sup>1</sup>O "Plano SALTE" (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) foi um plano econômico lançado pelo Governo Eurico Gaspar Dutra. O objetivo do SALTE era estimular e melhorar o desenvolvimento de setores de saúde, alimentação, transporte e energia por todo o Brasil, assim ajudando e melhorando as condições de vida da população brasileira.



devem estar correlacionados a metas objetivas em termos de realização de metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços. Denota-se a existência de concordância entre as determinações da Lei 4.320/64, acompanhadas das disposições da Constituição Federal que, o planejamento é uma das palavras-chave para se entender o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tanto que está, já no seu art. 1º, recomenda a ação governamental planejada e transparente. O processo de planejamento das ações governamentais começa com o Plano Plurianual (PPA) (KOAMA, 2020).

A lei nº 4.320, de 17/03/1964, versa sobre normas gerais de Direito Financeiro, especificamente sobre a elaboração e controle de orçamentos e balanços dos entes federados. Esse enunciado já é suficiente para demonstrar a proximidade que essa lei possui com a LRF, cuja ementa diz tratar de normas de finanças públicas. A LRF é uma lei que tem um dos principais objetivos a responsabilidade na gestão fiscal. Ela também resgata os instrumentos de planejamento, a importância do orçamento, a relevância da ação planejada e estabelece mecanismo de participação popular, na elaboração e no controle da sua execução através das audiências públicas como meio de gestão transparente (KOAMA, 2020).

### **2.3 A evolução do Sistema de Planejamento do Setor Público**

A evolução do Sistema de Planejamento do Setor Público teve também a finalidade de fortalecer os mecanismos de atuação de planejamento e orçamento, integrando a função de planejar com a sua execução eficiente, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência na administração pública. Com a evolução ocorrida no Sistema de Planejamento Público no Brasil, adotaram-se mecanismos flexíveis de atuação articulada e coordenada, haja vista o aumento da necessidade de que os planos, programas e ações planejadas ofertam-se cada vez mais bens e serviços públicos à sociedade (MACHADO, 2020).

Tal demanda do serviço público deve cada vez mais promover acesso à sociedade em atendimento capaz de satisfazer suas necessidades básicas. Assim, todo processo passa pelo Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão, uma vez que as estratégias na coordenação do planejamento fazem-se com que os resultados esperados sejam alcançados com maior brevidade e forma esperada, já que a execução cumpre os objetivos anunciados pelo planejamento.

Na falta de um planejamento consistente, que conseqüentemente carece de informações importantes para subsidiar a decisão gerencial e a gestão estratégica, perdem foco e rapidez, o que é indispensável para que o Governo prossiga em seus esforços de implementar e integrar os programas, por ele instituído, dificultando a possibilidade de melhoramento da qualidade das decisões e, conseqüentemente, o desempenho da gestão pública. A evolução do planejamento no Setor Público se fez necessário, para aumentar a eficácia e a eficiência da política pública, reduzindo sobreposições e potencializando sinergias.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/00), houve a grande necessidade da evolução do Planejamento no Setor Público, tendo em vista que seus princípios básicos contando com Gestão responsável, controlada e transparente, não deixaram de eleger o planejamento como uns de seus pilares mestres, para uma boa gestão (MEIRELLES, 2019). Portanto, o sucesso de qualquer iniciativa governamental dependia da modernização e evolução do sistema de planejamento, orçamento e gestão

dentro dos Governos. Neste sentido, um dos grandes entraves das realizações das metas planejadas, era a falta de métodos adequados para que os gerentes dessas metas cumprissem os objetivos neles apresentados, e as evoluções ocorridas principalmente pela Lei Complementar nº 101/00, pois, menciona que as ações devem ser planejadas e transparentes (NUNES, 2013).

Para uma melhor compreensão do contexto atual, em referência às características do planejamento, pode-se citar: antecedência; diagnóstico de situação; identificação de necessidades; definição de objetivos; quantificação de metas e custos; avaliação dos resultados e integração. A antecedência são os fatos anteriores, que deixam prever os que surgirão. O que se busca com essa característica, é não deixar que a administração pública seja surpreendida por situações inesperadas, capaz de prejudicar os planos e ações. Neste intuito, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou os Anexos de Metas e Riscos Fiscais (SÁ; SÁ, 2014).

O diagnóstico de situação corresponde à análise da situação econômica e social atual, tendo-a como referência para a definição das possibilidades quanto ao alcance do cenário idealizado para o futuro do município. Já a identificação de necessidades, vem de um problema ou demanda junto à sociedade. Uma vez definido o problema, pode-se filtrar que a parcela da sociedade que é afetada por aquele problema e, então, tem-se definido o público-alvo da atuação do futuro problema. Identificado o problema, sua solução será traduzida no objetivo do novo programa.

Para Silva, Luiz e Pires (2020), definir objetivos seria então, estabelecer uma forma de medir quanto se avança na resolução do problema em determinado espaço de tempo e como isso será medido. Tomando-se por base o problema identificado, devem-se buscar suas causas e desenvolver iniciativas que possam combatê-las, reduzi-las ou eliminá-las. Tem-se, então, o montante de recursos disponíveis e a capacidade operacional das unidades ou órgãos da prefeitura definirão a intensidade, ou seja, as metas e os valores

### **3. Metodologia**

Este trabalho trata-se de uma revisão bibliográfica que, segundo Marconi e Lakatos (2021), o processo de pesquisa bibliográfica envolve um exame minucioso e seleção de bibliografias publicadas anteriormente que pertencem ao assunto específico da investigação. Isso inclui o exame minucioso de revistas, monografias, dissertações, teses e artigos para familiarização com o material existente sobre o assunto. Para os autores, a pesquisa bibliográfica é uma forma crucial de desenvolver as habilidades de pesquisa de um indivíduo. Normalmente, constitui a base da pesquisa científica e muitas vezes é implementado como uma etapa preliminar em conjunto com o resumo do assunto ou a técnica de revisão da literatura.

Utilizando determinadas técnicas, tornou-se plausível analisar a responsabilidade civil administrativa do governo e a aplicação do risco integral com foco nos serviços públicos prestados pela administração pública. Isso permitiu abordar os pressupostos da ação e omissão, bem como do dano, nexos de causalidade e a culpa do Estado, através de seus agentes estatais, sob os fundamentos jurídicos de cunho histórico e a aplicação do chamado risco integral em situações na qual o Estado é chamado a se responsabilizar civilmente por prejuízos causados aos cidadãos. O método empregado possibilitou também averiguar quais as condutas dos agentes públicos que poderão suscitar uma possível responsabilidade objetiva do Estado, bem como, expor os elementos fundantes da teoria do risco integral e como se aplica sua conjuntura no contexto da

responsabilidade civil do Estado.

Dessa forma, essa pesquisa é o resultado de uma contemplação cuidadosa e de uma tomada de decisão que visa principalmente à geração de conhecimento científico e interdisciplinar. Assim, optou-se pela abordagem qualitativa para preencher a lacuna entre a teoria e os dados coletados, interpretando e descrevendo a realidade, tornando-se uma pesquisa exploratória e indutiva. Este artigo analisa a responsabilidade civil administrativa do governo e a aplicação do risco integral com foco nos serviços públicos prestados pela administração pública. Para tanto, a metodologia empregada foi a bibliográfica. Inicialmente, foi realizada uma revisão da literatura sobre responsabilidade civil do governo, risco integral, e serviços públicos. Esta revisão envolveu a busca por livros, artigos acadêmicos, dissertações e teses.

#### **4 Resultados e discussões**

A Lei de Responsabilidade Fiscal trata a questão do planejamento de forma especial, obrigando o gestor público a adotar mecanismos que garantam efetivamente o exercício do planejamento. Para tanto, condiciona com que ação pública seja planejada através de instrumentos legais, dentre eles, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária e lei orçamentária anual. O gestor deverá fortalecer o planejamento dos gastos, sendo o alicerce da administração, para que se tenham melhores condições de se cumprir os dispositivos. Deve-se reconhecer que o planejamento público seja um canal de viabilização voltado à satisfação dos interesses da coletividade, na medida em que consubstancia os planos de governo e lhes permite a execução de forma equilibrada e flexível (ANGELICO, 2019).

O ato de planejar faz-se necessário no sentido de fazer os municípios entenderem e praticarem o planejamento como um processo constante que permite diagnosticar os problemas locais e promover a melhoria dos serviços do bem-estar da população. Dessa forma, os gestores públicos terão que buscar se ajustar aos seus mandamentos e dirigir sua administração no sentido do atendimento desse espírito, princípios e objetivos. Para que a ação governamental planejada e a gestão responsável passem a ser equilibradas e transparentes.

Dessa maneira, faz-se muito importante o sistema de planejamento, programação e controle orçamentário-financeiro, pois a este sistema cabe a tarefa de formulação de programas de governo, a sua execução e controle. Ao sistema compete também a tarefa de avaliar a execução dos planos e realizar os ajustes necessários. O prefeito do município definirá as diretrizes e prioridades do seu governo a partir da estruturação do programa de governo divulgado na campanha eleitoral em objetivos e diretrizes (MEIRELLES, 2019). A orientação estratégica deve ser seletiva, não deve buscar solucionar todos os problemas do município, mas aqueles sobre os quais o governo tem capacidade de atuação para minimizá-los ou extingui-los.

Caberá aos administradores dos órgãos setoriais viabilizarem o atendimento das prioridades e metas estabelecidas pelo governo, ajustando-as aos recursos previstos para o setor, à capacidade de execução, à sua visão de futuro e aos desafios em sua área de atuação. A definição de objetivos setoriais é vital para a configuração dos programas de acordo com as orientações estratégicas do prefeito (GONÇALVES, 2021). Nesta gestão administrativa, tudo decorre da responsabilidade do gerente público com a execução das metas projetadas, pois tem ele diante de si, doravante, a responsabilidade pública e profissional de se mostrar como gestor probo e eficiente. Este acompanhamento deve



ser feito tanto em termos de execução física quanto financeira, buscando-se correlacionar estas medições.

É preciso planejar, executar, acompanhar e avaliar a execução orçamentária do exercício financeiro nas ações do governo. Em muito se vê através das contas apresentadas pelos municípios brasileiros que, os problemas oriundos da falta de planejamento estão associados a uma execução orçamentária desordenada, que trouxeram significativos prejuízos para a sociedade, visto que não obedeceu a sequência entre planejar e executar. Essa realidade demonstra que somente é possível administrar bem os recursos públicos se as ações forem planejadas e executadas de forma a garantir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar n.º. 101/00), (MACHADO, 2020).

As regras para garantir a boa aplicação do dinheiro da sociedade já estão traçadas. Além disso, já foram criados os instrumentos e as ferramentas para auxiliar na condução desse processo, mas que são necessários para que se possa de forma responsável conduzir a integração entre o planejado e sua execução. Os controles internos que atuam dentro das administrações cumprem papel importante, quanto ao planejado e sua execução, tendo em vista que ele de forma detalhada fará avaliação dos programas executados. Verificando se estes estão atendendo o que consta no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentária e nos orçamentos, não só do ponto de vista físico, mas quanto aos custos destes programas, sua efetividade e eficácia, bem como se atendeu as necessidades para quais foram propostos à sociedade. Sendo identificada no controle interno qualquer irregularidade na execução dos programas planejados, o gerente do referido programa é notificado, para que possa fazer as correções e adaptações necessárias para cumprimento das metas fixadas.

O controle entre o planejado e o executado, tem fatores relevantes para administração pública, uma vez que a administração tem que observar além outros, o princípio da economicidade. Princípio este que tem a aplicação no sentido de que não se pode usar dinheiro público de forma desordenada e a execução desordenada entre planejado e executado faz com que recursos públicos sejam mal utilizados.

Alguns escritores afirmam que a gestão pública é produto do Renascimento italiano e que não se sabe quem a inventou. Sabe-se, porém, que sistemas de escrituração por partidas dobradas começaram a surgir gradativamente nos séculos XIII e XIV em diversos centros de comércio no norte da Itália. Nos arquivos municipais da Cidade de Gênova, pode ser encontrado o primeiro registro de um sistema completo de escrituração por partidas dobradas.

No Brasil, a gestão pública aparece, no reinado de D. João VI, quando da instalação de seu governo provisório, em 1808, ao publicar um alvará obrigando os Gestores Gerais da Real Fazenda a aplicarem o método das partidas dobradas na escrituração mercantil (SCHIMIDT, 2000). Algumas décadas mais tarde, em 1850 foi promulgada a Lei que institui o Código Comercial, que tornou obrigatória a escrituração contábil e a elaboração anual dos balanços Gerais, composto dos bens, direitos e obrigações das empresas comerciais (MEIRELLES, 2019).

A instituição do Código Comercial coincide com a saída da era da estagnação da gestão pública, entre os anos 1494 e 1800, período em que houve poucas contribuições para o desenvolvimento da gestão pública. Com a queda do Imperador D. Pedro II e consequente proclamação da República em 1889, se torna necessário maior controle da coisa pública. Assim, em 1922, é aprovada, no Brasil, o Código da Gestão Pública da União, e em 1940 pelo Decreto-lei n. 2416, de 17 de julho, foi regulamentada a elaboração e execução dos orçamentos e balanços para essas entidades públicas.

O regime do Estado Novo, instaurado pela Constituição de 1937 em pleno clima de contestação da liberal-democracia na Europa, trouxe para a vida política e administrativa brasileira as marcas da centralização e da supressão dos direitos políticos. Foram fechados o Congresso Nacional, as assembleias legislativas e as câmaras municipais. Os governadores que concordaram com o golpe do Estado Novo permaneceram, mas os que se opuseram foram substituídos por interventores diretamente nomeados por Vargas. Os militares tiveram grande importância no novo regime, definindo prioridades e formulando políticas de governo, em particular nos setores estratégicos, como siderurgia e petróleo. Em linhas gerais, o regime propunha a criação das condições consideradas necessárias para a modernização da nação: um Estado forte, centralizador, interventor, agente fundamental da produção e do desenvolvimento econômico.

No dia 10 de novembro de 1937, depois de fechar o Congresso e assinar uma nova Constituição, Vargas fez um pronunciamento, transmitido pelo rádio, em que procurava justificar a instauração do novo regime. Em sua "Proclamação ao povo brasileiro", defendia o golpe como a única alternativa possível diante do clima de desagregação e de afronta à autoridade em que mergulhou a nação (BRAZ, 2019). Referia-se, entre outras coisas, ao perigo do comunismo, lembrando a radicalização política que atingiu o país. Anunciava, ainda, uma série de medidas com que pretendia promover o bem-estar e o desenvolvimento da nação.

Fiel ao princípio de que era necessário aplacar as disputas políticas para promover o desenvolvimento do país, também no plano administrativo o governo do Estado Novo buscou eficiência e racionalidade. Procurou implantar, no recrutamento do funcionalismo, a lógica da formação profissional, da capacidade técnica e do mérito, em substituição à da filiação partidária ou da indicação política. Para tanto, foi criado em 1938 um órgão especialmente voltado para a reforma e a modernização da administração pública, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), através do Decreto-lei n. 579, de 06 de julho de 1938, que organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, subordinado diretamente ao Presidente da República e em cooperação e articulação com o serviço público federal.

Nos últimos cem anos, o Brasil passou por três tentativas de reformas administrativas, tais reformas caracterizaram as chamadas formas de Administração Pública, classificadas em: patrimonialista, burocrática e gerencial. A Administração Pública Patrimonialista, nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas, era a privatização do Estado ou a interpermeabilidade dos patrimônios públicos e privados a característica que definia o governo. Assim, o termo "patrimonialismo" significa a incapacidade ou a relutância do príncipe em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados.

Nos primeiros tempos da organização do Estado, não havia distinção entre a administração dos bens públicos e particulares, tudo era tido como domínio do monarca, que poderia dispor da forma que melhor lhe conviesse, sem qualquer prestação de contas à sociedade. A Administração do Estado pré-capitalista, portanto, era patrimonialista (BRAZ, 2019). A Administração pública patrimonialista, vigente até o final do século XIX, era caracterizada pelo nepotismo e pela corrupção. O patrimônio público e o privado eram confundidos, os governantes administravam o patrimônio público como se fosse uma extensão de seus domínios particulares, como se o Estado fosse à propriedade do rei, ou seja, o gestor público agia como se estivesse gerindo seu patrimônio pessoal. Não tinha preocupações com o formalismo, nem com os aspectos legais. Não atuava com transparência, nem tinha compromisso com o espírito público (JUND, 2016).

Tais características interferem nos rumos da organização, que passa a depender não mais da relação custo/benefício para a sociedade como um todo, mas sim, para um pequeno núcleo liderado pelo chefe do Poder Executivo. Assim, temos uma supervalorização do soberano e de seus auxiliares e servidores, que passam a usufruir um status de nobreza real. Segundo Jund (2016), a Administração Pública corre o risco de deslocar o foco da atenção da sociedade para outras questões que privilegiam a vontade de poucos em detrimento de todos. As principais características da Administração Patrimonialista são: Extensão do poder soberano; Servidores possuem status de nobreza real; Os cargos públicos são considerados como prêmios; Corrupção/nepotismo (protecionismo/coronelismo).

A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração. Burocracia é a instituição administrativa que utiliza como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema Administrativo impessoal, formal e racional.

O surgimento da Administração Pública burocrática, no século XIX, em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado, foi um grande progresso. O formalismo, o carimbo, a assinatura, o documento, os registros, foram medidas criadas para que o administrador público ficasse inibido em proceder irregularmente. Nessa fase burocrática, considerada uma evolução em relação ao período patrimonialista, o administrador segue roteiros de gestão, abrindo pouco espaço para a demonstração da criatividade individual. Os procedimentos eram excessivamente normatizados, bastava segui-los. Costuma-se dizer ainda que nesta fase a Administração preocupava-se com "o que comprar" e não "para quem comprar".

### **5 Considerações finais**

O objetivo deste artigo foi abordar os pressupostos da ação e omissão, bem como do dano, nexos de causalidade e a culpa do Estado, através de seus agentes estatais, sob os fundamentos jurídicos de cunho histórico e a aplicação do chamado risco integral em situações na qual o governo é acionado a se responsabilizar civilmente por prejuízos causados a cidadãos. Neste aspecto, a pesquisa atendeu ao objetivo proposto, uma vez que a gestão pública é uma ferramenta inestimável para as administrações públicas.

Percebe-se que atualmente, o Brasil adota, em grande medida, a teoria da responsabilidade objetiva do Estado. Isso significa que o Estado pode ser responsabilizado independentemente de culpa ou dolo, bastando que haja nexos de causalidade entre a ação ou omissão estatal e o dano sofrido pelo indivíduo. Verifica-se que diferentemente da responsabilidade objetiva comum, o risco integral não admite excludentes de responsabilidade, como força maior ou culpa exclusiva da vítima.

Por fim, conclui-se que a responsabilidade civil administrativa do Estado no Brasil, especialmente nos casos de serviços públicos, é regida pela teoria da responsabilidade objetiva, com a aplicação do risco integral, o que significa que o Estado é responsável por todos os danos causados por suas atividades, independentemente de culpa, com o objetivo de proteger os cidadãos que utilizam os serviços públicos.

## Referências

- ANGELICO, João. *Gestão pública*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- ARRISON, Lawrence. *A obsessão pelo investimento*. Tradução de J. Teixeira Machado Jr. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 17, n. 101, p. 17-28, jul./ago. 2017. Disponível em: <[https://lam.ibam.org.br/revista\\_detalhe.asp?idr=503](https://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=503)>. Acesso em: 20 de Agosto de 2023.
- BRAZ, Petronio. *Manual de direito administrativo: de acordo com a reforma administrativa*. Leme, São Paulo: LED, 2019.
- CRUZ, Flávio da et al. *Comentário à Lei 4.320*. 1 a edição, Editora Atlas S.A. São Paulo, 2019.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da língua portuguesa (Novo Aurélio)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2020.
- GONCALVES, Marcos Flavio R. (Coord.). *Manual do prefeito*. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2020.
- KOAMA, Heilio. *Gestão pública Pública*. 7ª edição. Editora Atlas S.a São Paulo, 2020.
- MACHADO Jr., Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada: com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 06. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2020.
- MALHOTRA, Bocco. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2016.
- MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico*. 6ª edição. Editora Atlas S.A. São Paulo, 2021.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- NUNES, Selene Peres Peres, (Org). *Manual Básico de Treinamento para Municípios*, 2a edição, Brasília/vIP, BNDES, CEF, 2013.
- REIS, Heraldo da Costa. *A transparência nas demonstrações contábeis de uma administração municipal — um estudo de caso*. Rio de Janeiro, 1988. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) — Fundação Getulio Vargas. Instituto Superior de Estudos Contábeis, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9154/000051979.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 de Agosto de 2023.
- SÁ, Antonio Lopes de, SÁ, Ana M. Lopes de. *Dicionário de gestão pública*. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.
- SILVA, Daniel Salgueiro da; LUIZ, Wander; PIRES, João Batista Fortes de Souza. *Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: para aplicação nos municípios*. Brasília: Instituto Ethos, 2020. 2a ed.
- SLOMCKI, Valmor. *Manual de Gestão pública Pública*. 2a edição. Atlas. São Paulo: 2013.
- SOUZA, Valdivino Crispin de. *Introdução à auditoria governamental integrada*. Porto Velho-RO, 2013.