



BRAZILIAN JOURNAL OF IMPLANTOLOGY
AND HEALTH SCIENCES

ISSN 2674-8169

CARTA DE ACEITE

Prezados(as) Mileni Santos Bon, Ricardo Prates Fernandes e Sandra Carla Pereira Barbosa.

*É com imensa satisfação que informamos que seu artigo intitulado “**RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA DO GOVERNO E A APLICAÇÃO DO RISCO INTEGRAL: FOCO NOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**” foi aceito para publicação no BJHS.*

*O manuscrito será publicado no volume 5, edição 5 do BJHS e seu **Digital Object Identifiers (DOI)** será emitido no momento da publicação.*

Atenciosamente

Prof. Dr. Éber Coelho Paraguassu
Editor Chefe do BJHS

Macapá, 07 de Outubro de 2023

EBER COELHO PARAGUASSU
EDITOR CHEFE BJHS



ISSN 2674-8169

BRAZILIAN JOURNAL OF IMPLANTOLOGY
AND HEALTH SCIENCES

QUALIS 2017-2020 B3

Certificado de Publicação

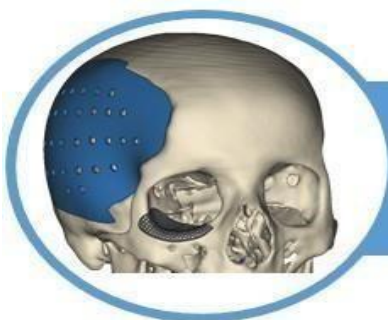
Certifico que o(a) Autor(a), *Mileni Santos Bom e Ricardo Prates Fernandese os(as) coautores(as) Sandra Carla Pereira Barbosa*, publicaram no BJIHS, na data de 08 de Outubro de 2023, em seu volume 5, edição 5, o artigo intitulado: "**RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA DO GOVERNO E A APLICAÇÃO DO RISCO INTEGRAL: FOCO NOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**".

<https://bjih.emnuvens.com.br/bjih/article/view/657>

DOI: <https://doi.org/10.36557/2674-8169.2023v5n5p640-676>

Macapá, 08 de Outubro de 2023

Prof. Dr. Éber Coelho Paraguassu
Editor Chefe do BJIHS



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

Mileni Santos Bon¹, Ricardo Prates Fernandes¹, Sandra Carla Pereira Barbosa²

REVISÃO SISTEMÁTICA

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 retrataram-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 (2018), 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 (2018), 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.

Instituição afiliada – 1- Discente do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia. 2- Docente Mestra do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia.

Dados da publicação: Artigo recebido em 28 de Agosto e publicado em 08 de Outubro de 2023.

DOI: <https://doi.org/10.36557/2674-8169.2023v5n5p640-676>

Autor correspondente: Ricardo Prates Fernandes - ricardoprates2102@hotmail.com

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)





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 neste 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. Neste 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, alcançara 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, 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 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.

Este artigo está dividido em três partes. A primeira parte é a introdução, nela é apresentada a temática tratada neste trabalho, bem como, detalhados aspectos metodológicos e objetivos do estudo. O capítulo denominado Revisão da Literatura, faz uma abordagem sobre a responsabilidade civil administrativa do governo e a aplicação do risco integral, tendo como foco nos serviços públicos prestados pela administração pública, a partir de autores que tratam dessa temática. A Revisão da Literatura deste trabalho está dividida nos seguintes subtópicos: 1.1 - Iniciativas inovadoras na gestão pública; 1.2 - O planejamento público; 1.3 - A evolução do Sistema de Planejamento do Setor Público. No capítulo de Resultados e discussões, é abordada a importância do planejamento na gestão, a gestão pública e as reformas administrativas e a atuação do gestor na gestão pública. Por fim, nas considerações finais são apresentadas as constatações desse estudo a partir de todo o desenvolvimento da pesquisa.

1 REVISÃO DA LITERATURA

1.1 - 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 fundamenta 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 direcionará 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, 2018).

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, 2018).

Além disso, parcerias estratégicas com o setor privado e organizações da sociedade civil desempenham um papel vital na promoção da inovação na gestão pública. Colaborações podem trazer novas ideias, recursos e experiência para resolver problemas complexos e oferecer soluções eficazes. A eficiência também é uma preocupação central. A simplificação de processos, a redução da burocracia e a melhoria da gestão de recursos são objetivos comuns das iniciativas inovadoras. Isso permite que os governos atendam melhor às demandas dos cidadãos com menos recursos (REIS, 2018).

A aprendizagem contínua e a adaptação são características-chave da inovação na gestão pública. Governos que estão dispostos a aprender com erros, ajustar suas estratégias com base em feedback e promover uma cultura de inovação estão mais bem posicionados para enfrentar os desafios em constante evolução. Em resumo, as iniciativas inovadoras na gestão pública são essenciais para modernizar e melhorar a qualidade dos serviços governamentais. Elas permitem que os governos atendam às crescentes expectativas dos cidadãos, enfrentem desafios complexos e promovam uma administração pública mais eficiente, transparente e centrada no cidadão. A inovação na gestão pública é uma resposta crucial às demandas da sociedade contemporânea e uma maneira de construir governos mais eficazes e responsivos (REIS, 2018).

1.2 - 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 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 se elaborar um orçamento capaz de responder as 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 SALTE¹ 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

¹O "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.



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 deviam 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 esta, 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. Ao ditar normas sobre o planejamento, a LRF prevê alguns requisitos para o Plano Plurianual, para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e para o Orçamento Anual.

[...] Ocorre, porém, que o orçamento evoluiu para aliar-se ao planejamento, surgindo o orçamento-programa como especialização. Há mesmo urna



corrente de pensamento que considera o orçamento ligado intrinsecamente ao planejamento e que a ele não pode aparecer como subproduto do planejamento e da gestão pública. Na prática, ele deve operar como ferramenta de ligação dos sistemas de planejamento e de finanças. Com isto torna-se possível à operacionalização dos X planos, porque os monetariza, isto é, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros[...] (MACHADO; REIS, 2020 p. 11).

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).

Como se vê, as leis em questão se entrelaçam e se complementam, uma não poderá ser aplicada sem a devida consulta a outra. Haverá, certamente, afetados pela outra. A experiência demonstra, ao longo dos últimos anos, a preocupação em fortalecer a vinculação entre planejamento e orçamento, diferente da época dos altos índices inflacionários, os dias atuais que já é possível planejar a curto, médio e longo prazo ações voltadas a realização eficiente de políticas públicas de bem-estar social.

Foi com esse objetivo, que se promoveram novas metodologias de planejamento e aperfeiçoamento no sistema integrado entre planejamento de longo, médio e curto prazo, com maior integração nos orçamentos anuais e as ações planejadas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A principal finalidade da necessidade da evolução do planejamento no setor público Brasileiro é em aprofundar a integração entre as áreas de planejamento, orçamento e gestão dos Governos, bem como, a articulação entre planejamento, orçamento e execução, para que se possam alcançar os objetivos planejados de forma eficaz que satisfaça as expectativas dos governados (GONÇALVES, 2021).

1.3 - 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 a 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 associados a cada uma das ações (SILVA; LUIZ; PIRES, 2020).

Para tanto, se faz necessário o acompanhamento e avaliação dos programas que têm a função de auxiliar o gerenciamento na tomada de decisão e realinhar o programa verificação do grau de concretização dos objetivos e a evolução do ambiente no qual o programa está inserido. A gestão deverá desenvolver processos produtivos eficientes, promovendo a conscientização e controle de custos e buscando, sistematicamente, a qualidade e efetividade dos resultados alcançados (SILVA; REDONDO; REIS, 2017). Sua Integração consiste na relação entre causa e efeito, entre o problema identificado, os indicadores, o conjunto de ações, suas metas e a capacidade técnica, operacional e financeira das estruturas envolvidas.

2 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, 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 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 do 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.

Para tanto, houve a utilização da base de dados eletrônica *Google Scholar*. Para a realização do levantamento de dados, foram empregadas as palavras-chave nas plataformas de busca: “responsabilidade civil” (23 itens detectados), “risco integral” (04 itens detectados) e “administração pública” (57 itens detectados). Como critérios de inclusão, foram incluídas fontes que abordassem diretamente a



responsabilidade civil administrativa do Estado, a aplicação do risco integral e serviços públicos, bem como aquelas que apresentassem análises críticas, jurisprudências relevantes e discussões doutrinárias atualizadas. Foram apenas consideradas publicações científicas publicadas entre os anos de 2013 e 2023. Como critérios de exclusão, foram desconsideradas todas as fontes que não estivessem diretamente relacionadas ao tema do nosso Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), ou que, fossem desatualizadas.

Após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, seis publicações foram selecionadas. Elas foram, enfim, sistematizadas, com base em Pimentel (2001), ao tratar da organização de documentos a serem analisados e distribuídos em seis seções, estas que, pontuam as suas características e particularidades, permitindo-nos relacionar as diferenças constitutivas de cada uma. Estas seções foram identificadas por um código alfanumérico para facilitar o controle e manuseio das informações, as quais foram distribuídas respectivamente em Autor e Ano. Estes dados foram separados e definidos por três categorias, de acordo com o título que identifica o trabalho, objetivo, aponta a meta do artigo e conclusões. Vejamos o quadro 01 a seguir:

Quadro 01 – Síntese de artigos inclusos

Nº	Autor/Ano	Título	Objetivo	Conclusões
1.	ARRISON (2017)	A obsessão pelo investimento	Oferecer uma reflexão sobre a necessidade de pagar salários condignos aos servidores qualificados no setor público.	É necessário que haja campanhas para se reduzir a carga burocrática do setor público. As poupanças obtidas de tais campanhas deverão ser utilizadas para aumentar os salários dos principais funcionários públicos e para assegurar que terão eles os meios desincumbir-se de suas responsabilidades.
2.	GONÇALVES (2021)	Traçando um programa geral da Lei de Responsabilidade de Fiscal,	Analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre o sistema orçamentário, comparando as funções previstas na Constituição Federal de 1988 e aquelas trazidas pelo Capítulo II da lei fiscal.	Das oito funções disposta na seção reservadas a LOA, somente quatro funções e uma vedação já não tinham sido previstas na Constituição. Outra conclusão importante é que a própria apresentação dos Anexos das Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, na LDO, (refletidos, necessariamente, na LOA), tende a inibir estimativas de receitas e fixação de despesas fora da realidade da administração pública,



				o que fortalece os instrumentos de planejamento governamental.
3.	MALHOTRA (2016)	Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada.	Analisar a pesquisa de marketing	A pesquisa de marketing é a função que conecta o consumidor, o cliente e o público ao profissional de marketing através de informações – informações usadas para identificar e definir oportunidades e problemas de marketing, para gerar, refinar e avaliar ações de marketing, para monitorar o desempenho do marketing e para melhorar a compreensão do marketing como processo. A pesquisa de marketing especifica a informação requerida para abordar essas questões, formula o método para coletar informações, gerencia e implementa o processo de coleta de dados, analisa os resultados e comunica os resultados e suas implicações.
4.	NUNES (2013)	Manual Básico de Treinamento para Municípios	Analisar como o gestor público deve gerir um município.	O planejamento é 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 numa sequência de períodos.
5.	REIS (2018)	A transparência nas demonstrações contábeis de uma administração municipal — um estudo de caso.	Constatar se as informações contidas nas demonstrações contábeis de uma administração municipal possuem as características de utilidade, confiabilidade e transparência necessárias, que possibilitem a seu usuário, interno e externo, a consecução dos seus objetivos.	A atual Constituição da República, em relação aos municípios, além de ampliar-lhe a competência tributária, lhes estabelece nova repartição de tributos federais e estaduais acompanhada de novas atribuições. Significa afirmar que esses municípios, pelo menos os de maior capacidade financeira e econômica, deverão organizar-se para o gerenciamento desses recursos e atribuições.
6.	SILVA; LUIZ; PIRES (2020)	Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: para aplicação nos municípios.	Mostrar a importância do correto controle contábil e extracontábil dos bens permanentes nas diversas Unidades Gestoras pertencentes a Administração Pública federal direta. situação patrimonial	Um bom sistema de informação não pode repousar apenas em valores monetários. Desta forma, o administrador público estaria, efetivamente, racionalizando os recursos, gerindo o patrimônio sob sua responsabilidade, de forma eficiente e eficaz.

Fonte: Elaboração própria pelos Autores



Conforme se observa no Quadro 01, a primeira coluna indica a numeração da pesquisa, permitindo quantificar os artigos estudados. A segunda coluna traz a descrição dos autores de cada publicação e seu respectivo ano de publicação. Na terceira, aponta-se o título da obra.

Na quarta coluna são descritos os objetivos de cada publicação analisada, os objetivos permitiram definir claramente o propósito e as metas da pesquisa analisada. Cabe destacar que os objetivos desempenham um papel fundamental na estrutura e na clareza do seu trabalho, fornecendo direção e foco. Com base em cada objetivo das publicações analisadas, foi possível identificar qual o propósito de cada estudo, ajudando a entender a relevância do trabalho.

A quinta coluna elenca as considerações finais de cada estudo, resumindo e destacando os principais pontos de cada publicação. As considerações finais proporcionam destacar as descobertas mais significativas e como elas se relacionam com os objetivos do estudo.

Por fim, as fontes selecionadas foram lidas criticamente para extrair informações relevantes, conceitos-chave e argumentos. Os dados foram categorizados de acordo com os tópicos relacionados à responsabilidade civil do Estado, risco integral e serviços públicos. Com base nas informações coletadas na revisão bibliográfica, foi desenvolvida uma argumentação sólida que sustenta a análise da responsabilidade civil administrativa do governo e a aplicação do risco integral nos serviços públicos prestados pela Administração Pública.

2.1 - Categorias de análise

O movimento de investigação dos conjuntos de dados foi dividido em dois aspectos, direcionados em função da indagação inicial no presente trabalho, que questionava: Como é aplicada a responsabilidade civil administrativa do estado e a aplicação do risco integral em caso de serviços prestados pela administração pública? Assim, pudemos identificar as categorias de análise que possibilitam a resposta à questão. A primeira é: Importância do planejamento na Gestão, no percurso de análises, fizemos a descrição das informações encontradas nos artigos analisados, enfocando a importância do planejamento para a gestão pública.



Em seguida, com a identificação dos resultados dos trabalhos analisados, explicitados nas conclusões exibidas no Quadro 01, pudemos associá-los a uma segunda categoria, e assim desvelar o que denominamos de: Gestão Pública e as Reformas Administrativas e Atuação do gestor na gestão pública. Estas serão examinadas no próximo capítulo.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 - Importância do planejamento na gestão

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 a 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 nº. 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 cumprimentos 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 o executado faz com que recursos públicos sejam mal utilizados.

3.2 - Gestão pública e as reformas administrativas

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, poderá 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 conseqüente 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 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 mergulhará a nação (BRAZ, 2019). Referia-se, entre outras coisas, ao perigo do comunismo, lembrando a radicalização política que atingira 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 (proteccionismo/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 as 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".

Segundo Jund (2016) o modelo burocrático parte do pressuposto que o comportamento das pessoas nas organizações é previsível e deve ser conduzido por regras formais. Dentre os mais importantes princípios deste modelo, citam-se: O caráter racional e legal das normas e regulamentos; O caráter formal das comunicações; O caráter racional e a divisão do trabalho; Impessoalidade nas relações; Hierarquia de autoridade; Rotinas e procedimentos padronizados; Competência técnica; Especialização da administração; Profissionalização dos participantes; Completa previsibilidade do funcionamento.

Atualmente este modelo ainda prepondera na administração pública brasileira, apesar de, mesmo a passos lentos, tentar-se introduzir a cultura gerencial na Administração Pública Brasileira. Na segunda metade do século XX, começam a surgir ideias de uma nova filosofia administrativa: a Administração Pública Gerencial, que se contrapõe ao modelo burocrático. Tendo como principal fundamento a concepção tanto de Estado, quanto da sociedade democrática pluralista, a administração gerencial caracteriza-se por decisões e ações orientadas para resultados, tendo como foco as demandas dos clientes/usuários, busca no planejamento permanente e executada de forma descentralizada e transparente.

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em



meio a uma grande crise econômica, que chegou ao seu auge em 1990, com um episódio hiperinflacionário. A partir de então, a reforma do Estado se torna imperiosa. Problemas considerados cruciais, como o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, cujo ataque vinha sendo ensaiado nos anos anteriores, foram, então, em algumas tentativas, encarados com maior determinação.

Pode-se dizer que a Administração Pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto que a Administração Pública burocrática tem como característica um estilo centralizador e autoritário, tendo mais afinidade com a administração patrimonialista. Enquanto a Administração Pública burocrática pressupõe uma racionalidade absoluta, a Administração Pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na Administração Pública.

Em cada uma das reformas implementadas, observa-se a criação de um órgão encarregado de tal procedimento e de leis ou instrumentos normativos legais, visando à sua implementação e punição dos gestores em caso de descumprimento dos novos preceitos definidos. A última tentativa ocorreu com a reforma administrativa gerencial, em 1995, sendo que tal reforma ficou sob a responsabilidade do Ministério da Administração e Reforma do Estado, o amparo legal foi a Emenda Constitucional nº 19/98, culminando mais adiante com o Plano Plurianual do Governo Federal batizado de Avança Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal, fundamentada pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e, posteriormente, a Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, que definiu as penalidades e tipificou os crimes fiscais para os casos de descumprimento dos dispositivos definidos (BRASIL, 2000).

Antes da Reforma Administrativa Gerencial, em 1995, ocorreu, em 1967, uma tentativa anterior responsável pela transição do modelo denominado Burocrático para o Gerencial. O decreto-lei 200/67 foi o instrumento de amparo legal aos procedimentos administrativos da citada reforma que possuía como elementos centrais: o planejamento, a coordenação e a descentralização administrativa, a delegação de poderes e o controle. Os casos de descumprimento dos preceitos definidos foram tratados no Decreto-lei nº 201/67, que previa as penalidades para as irregularidades cometidas em face do novo instrumento. Ressaltamos que ambos os decretos ainda se encontram em vigor.



Na década de 60, teve, ainda, a institucionalização de mais dois instrumentos legais relevantes de apoio às práticas administrativas, em vigor atualmente, são eles: a Lei 4320, de 17 de março de 1964, que instituiu as Normas Gerais de Direito Financeiro, Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e, ainda, a Lei n. 4.401, de novembro de 1964, que instituiu o Instituto de Licitações Públicas no Brasil, substituindo o Princípio da Concorrência previsto no art. 70 da Lei 4.320, institucionalizando as chamadas modalidades licitatórias utilizadas ainda hoje, denominadas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Recentemente, houve a inserção de mais uma modalidade, denominada de pregão presencial ou eletrônico.

Diante disso, é fundamental ser identificado quais as causas para o não cumprimento na íntegra dos planos aprovados, geralmente os pontos críticos do processo estão relacionados à execução financeira, pois se a administração não tiver disponibilidade de caixa, boa parte dos programas previstos fica desprovida de recursos financeiros, em face da arrecadação ter sido inferior ao valor previsto, bem como da não liberação de convênios na forma pactuada, ou pelo número insuficiente de pessoas para a execução das ações. É ainda oportuno salientar que a avaliação deve ser legitimada institucionalmente, ou seja, deve haver um consenso interno por todos que fazem parte da organização. Por outro lado, não adianta a avaliação proporcionar informações úteis se não for dada a devida importância por parte de quem delibera e decide, neste caso, só haverá desgaste, perda de tempo e de recursos, podendo implicar ainda em sérios prejuízos para a comunidade.

Os gestores públicos devem adquirir consciência de que, a avaliação é uma poderosa ferramenta gerencial, pois permite maior transparência da ação governamental, sendo que, as informações por eles geradas um mecanismo de controle por parte da sociedade civil, possibilitando a ampliação do diálogo desta com o governo. A democratização das informações auxilia a sociedade não só a controlar as ações do governo, mas, também permite que os movimentos e entidades que atuam na vida política e social formulem propostas de prioridades e de intervenções e as ofereçam ao poder público para implantação.

Assim, não só possibilita um eventual aumento da participação social nos processos de formulação e definição de agendas, como também favorecem seu monitoramento e avaliação pela sociedade, aliás, no momento atual em que se tenta



resgatar o espírito democrático, o mais conveniente, para a consolidação de um sistema de avaliação de políticas ou programas públicos, é que as ações públicas seja fruto de um diagnóstico sobre a realidade com ampla participação popular na identificação dos problemas sociais.

3.3 - Atuação do gestor na gestão pública

A profissão de gestor foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 9.295, de 25 de abril de 1946. A lei estabeleceu os direitos e deveres dos gestores e auxiliares administrativos, bem como, as áreas em que cada um deles poderia exercer. Com isso, a data 25 de abril é reconhecida como “Dia do Profissional da Gestão pública” pelo público e membros da profissão. Gestão pública é o estudo dos recursos financeiros, ativos, impostos e outros. Requer uma compreensão completa dos conceitos econômicos e financeiros para compreender plenamente sua ciência. O objetivo da gestão pública é fornecer informações aos administradores que os ajudem a tomar decisões importantes sobre sua situação financeira e orçamentária. A gestão pública é uma ciência complexa; exige que os profissionais registrem, estudem e compreendam os conceitos de finanças e patrimônio.

A gestão pública refere-se às inúmeras leis, regras e princípios que regem as atividades econômicas. Essas normas são emitidas por órgãos reguladores como Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Receita Federal do Brasil (RFB) e Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A gestão pública também envolve métodos que ajudam a regular setores econômicos importantes, como bancos, finanças, manufatura e administração pública. De fato, a finalidade da gestão pública na Lei nº 4.320/64 é acompanhar as finanças do setor público. Também é usado para rastrear receitas e despesas, calcular ativos e passivos, autorizar despesas e registrar dívidas e créditos (BRASIL, 1964).

No entanto, novos padrões internacionais de gestão pública levam o Brasil a adotar uma abordagem de equidade na gestão pública. Isso causa problemas para os órgãos públicos, como a necessidade de reconhecer receitas e despesas por competência. Eles também devem lidar com depreciação, amortização e exaustão de ativos não circulantes. Os sistemas de arquivamento e os custos de manutenção também devem ser contabilizados.



Para exercer a gestão pública são necessárias qualificações profissionais específicas e amplos conhecimentos multidisciplinares em direito, impostos, negócios, economia e administração. O gestor é o profissional habilitado para registrar, analisar, controlar e evidenciar os atos e fatos da gestão financeira, tributária e patrimonial. Desta vez, o gestor é o agente que materializa e/ou verifica a conformidade da gestão orçamentária e financeira no sistema contábil, mesmo que seja realizada por servidores de um sistema como administração financeira ou planejamento e orçamento. Também organiza a prestação de contas dos administradores públicos ao Tribunal de Contas e ao Poder Legislativo.

Atualmente, muitos profissionais contábeis optam por seguir carreira nas últimas áreas de seu interesse: saúde, secretaria do meio ambiente, Departamento Estadual de Trânsito e afins. No entanto, estão perdendo outras oportunidades por falta de regulamentação no Sistema Contábil do Brasil. Para corrigir este problema, é necessária a criação de um cargo de Gestor Geral do Estado e da carreira de gestor do Estado. Isso daria aos gestores públicos acesso a uma remuneração adequada e oportunidades de desenvolvimento (SILVA, 2014). A valorização adequada dos gestores públicos é um aspecto crítico da gestão. Os gestores fornecem transparência financeira necessária, supervisão fiscal de agências governamentais e controle orçamentário. Eles também são vitais para manter a equidade orçamentária e a responsabilidade financeira. Sem práticas contábeis adequadas, não haveria como gerenciar adequadamente o controle orçamentário, financeiro e patrimonial.

Devido à necessidade de coletar dados, é necessário um entendimento de gestão pública para que os administradores públicos operem com sucesso. Isso porque eles precisam oferecer informações que os ajudem a tomar decisões diante do poder executivo. Profissionais de gestão pública trabalham em conjunto com a lei, fornecendo responsabilidade e controle ao governo. A maioria das pessoas não entende o papel dos profissionais de gestão pública devido ao foco na prestação de contas em vez do controle. Isso resulta em percepções distorcidas de gestores que não entendem que os contribuintes pagam a conta pelo uso indevido de fundos públicos.

Os gestores são responsáveis por fornecer transparência e insights sobre as demonstrações financeiras. Eles têm a tarefa de analisar dados financeiros para que o gestor público possa tomar decisões. Certificar-se de que os gestores tenham uma



compreensão completa das ações e do desempenho de seus líderes é essencial porque aprimora o pensamento crítico. Isso também melhora sua compreensão dos orçamentos governamentais e dos efeitos que a tributação tem no patrimônio dos cidadãos (MATTAR, 2017).

Os gestores públicos buscam fornecer informações precisas sobre como os administradores cumprem seu trabalho e as tarefas que executam. Isso é feito por meio do exame de como os administradores públicos estão ligados aos governos federal, estadual e municipal. Essas funções geralmente são preenchidas por funcionários eleitos, que supervisionam o poder executivo do governo. Eles também supervisionam o poder legislativo e muitas outras áreas que lidam com leis e políticas estaduais. A administração pública também inclui dirigir, governar e dispensar serviços como resultados do exercício da vontade para alcançar um fim desejado.

Para melhor atender às necessidades do público, um administrador público tem a tarefa de administrar os recursos e interesses da comunidade de acordo com as leis, a moral e os objetivos da comunidade. O papel central da administração pública é: administrar interesses, conforme a lei, a moral e a finalidade dos bens confiados à guarda e conservação de outrem. Na gestão dos bens e interesses dos particulares, a administração pública é necessária. No entanto, ao lidar com bens e interesses da comunidade, é necessário um governo. Isso se deve ao fato de que a administração pública de bens e interesses individuais e comunitários segue leis e morais normas estabelecidas. Isso resulta na manutenção do bem comum.

O artigo 06 da Constituição Federal estabelece que o administrador público deva cuidar das questões municipais. Essas questões incluem a criação e aplicação de impostos, organização de distritos, fornecimento de transporte público e educação e saúde. Além disso, deve manter um planejamento adequado por meio do controle e por meio da elaboração de planos e fiscalizações. Os administradores públicos também são responsáveis por publicar balanços e fazer registros públicos; eles devem seguir estas instruções de acordo com a lei. A Constituição Federal determina que os gestores de recursos públicos devem implementar decisões de gestão que trabalhem para promover o bem-estar do público. É importante notar que os gestores de recursos públicos não possuem conhecimentos específicos de gestão; isso se deve ao fato de serem cargos eletivos (CRUZ, 2001).



Uma administração pública eficaz exige um planejamento sólido. Como ponto de partida, todos os administradores públicos precisam elaborar orçamentos que se concentrem em seus objetivos organizacionais. Isso os capacita para atender às necessidades e dificuldades do público. Ao coletar dados e quantificar a análise, os planejadores podem definir objetivos e prioridades para o próximo mandato de quatro meses. Podem também identificar potencialidades, necessidades e dificuldades já existentes na população. Uma vez que os planejadores concluem esse processo, eles devem apresentar seu trabalho ao público para discussão e revisão. Isso garante o cumprimento das metas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 (KOHAMA, 2018).

Existem vários métodos para uma gestão fiscal transparente. Isso inclui a inclusão de diretrizes e leis orçamentárias publicamente disponíveis, contas públicas, resumos de execução orçamentária e versões simplificadas desses documentos. Além disso, a discussão produtiva e a divulgação pública são incentivadas por meio da criação de planos, diretrizes orçamentárias e leis.

As audiências públicas são uma ferramenta vital para promover o cumprimento das metas declaradas, fortalecer o planejamento e modernizar os sistemas administrativos. Eles fornecem transparência e responsabilidade no processo de gestão. Servem também para promover os princípios constitucionais de eficiência e eficácia nas políticas públicas, fortalecendo o planejamento, promovendo o cumprimento das metas estabelecidas e proporcionando maior responsabilidade, zelo e eficiência na execução das políticas públicas. Ao consolidar o processo democrático, instala-se uma nova ordem na administração pública onde há modernização dos controles internos e oportunidades de atualização das normas públicas. O patrimônio público é mais bem monitorado pela oportunidade de exigir planejamento dos gestores públicos, o que também proporciona maior responsabilidade, eficiência e transparência em suas ações (MALHOTRA, 2016).

A gestão pública e a administração pública trabalham em estreita colaboração e dependem uma da outra. Com a administração pública focada na gestão eficaz, isso resulta em uma dependência significativa das decisões tomadas pela gestão pública. O artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88 estabelece que toda pessoa tem o direito de receber dos órgãos públicos informações sobre seus interesses próprios ou coletivos. Esta informação deve ser prestada dentro do prazo legal com possibilidade de multa



em caso de atraso. O não fornecimento dessas informações resulta em responsabilidade e possibilidade de multas ou ação civil contra a organização (BRASIL, 1988).

A Lei de Transparência Financeira explica que todos os registros financeiros são informações públicas e devem passar por um processo transparente. Esta lei estabelece que as finanças do Estado devam ser transparentes para o público e é um fator importante na descoberta da transparência por muitas instituições. Seus autores enfatizam esse fato no texto original, afirmando que “a transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como princípio de gestão” (BRASIL, 2001).

Apenas uma pequena parcela da população brasileira monitora as figuras públicas nas finanças. Muitos funcionários públicos carecem de uma compreensão suficiente da importância do gestor de entidade pública. Como resultado, eles geralmente ignoram as preocupações levantadas por seus gestores públicos e outros inspetores. O gestor público, utiliza novas ferramentas e sistemas para garantir a aplicação confiável dos recursos públicos. Por conta disso, a fiscalização da Lei de Responsabilidade Fiscal busca novos métodos e ferramentas para sua implementação. De fato, essa lei ajudou muitos estados e municípios brasileiros a manter o equilíbrio financeiro.

A gestão pública fornece uma ferramenta crucial para os gestores públicos. Também é importante observar que a gestão pública depende de dados precisos e planejamento de informações. Idealmente, esses dados devem fornecer informações precisas sobre o setor público e sua eficiência, desempenho e transparência. Isso garante que os funcionários públicos possam tomar decisões com a devida segurança e pontualidade (MEIRELLES, 2001).

Os profissionais contábeis, possuem fortes habilidades de liderança, conseguem visualizar todo o processo de gestão e demonstram empatia pelo seu trabalho. Os gestores ajudam seus colegas de trabalho de várias maneiras, incluindo liderança, organização e cumprimento de tarefas. O gestor cria relatórios de fácil compreensão e que proporcionam um ambiente seguro para a tomada de decisões. Para tanto, as qualificações do profissional contábil são importantes, sendo que a qualidade de seu trabalho é primordial e que os gestores realizam tarefas de alta qualidade.



As informações contábeis são vitais para a transparência e a legitimidade. Isso pode ser visto na importância que os gestores públicos dão ao seu trabalho, como mostram os relatórios significativos que eles criam. Muitos registros de tomada de decisão usam contas a receber e a pagar como fonte, sendo o relatório mais comumente utilizado. Os relatórios indicam que os administradores das prefeituras frequentemente conversam informalmente com o setor contábil. Essa prática permite que eles tomem decisões usando demonstrações de fluxo de caixa (MELLO, 2019).

O fato é que a gestão pública e os relatórios são necessários para o tesouro público. Portanto, os gestores públicos recebem uma grande responsabilidade. Eles devem coletar informações de seu trabalho para apresentá-las aos administradores municipais. Compreender suas experiências também é importante para este questionário. Isso ajudará os administradores a verem como podem melhorar a gestão pública e os relatórios em seus escritórios. A administração pública deve administrar o patrimônio de seus municípios de acordo com a lei, a moral e a finalidade de seu patrimônio. Isso se compara à responsabilidade do gestor de criar e fornecer dados sobre esses ativos aos administradores do tesouro público (VALADARES, 2020).

Os programas devem ser elaborados dentro da visão estratégica da modernização do município, voltado para equacionar os desequilíbrios sociais, visando à qualidade de vida para a população, bem como dar maior impulso para o desenvolvimento do parque industrial, fomentar a produção de grãos, da piscicultura, da pecuária, incentivo as cooperativas, enfim, elaborar programas que despertem na sociedade o desejo de investir no município, criando fontes geradoras de rendas. Não é possível ter um desenvolvimento econômico baseado na qualidade se os serviços públicos funcionarem deficientemente e não acompanharem a evolução geral. A avaliação da qualidade dos serviços públicos é assim uma tarefa de importância vital para a prosperidade do município como ao próprio estímulo à qualidade empresarial.

Portanto, além da manifestação de vontade dos órgãos e entidades administrativas, tenha-se previamente também a declaração de vontade do agente público, a coleta de elementos que formem a convicção técnica sobre a existência de culpa ou dolo, o que além dos órgãos e coparticipação e o aspecto dialógico das competências estatais, reduz a possibilidade de equívocos na decisão final do órgão competente. A democraticidade de uma relação mais ampla entre Administração e



agente público que poderá ser responsabilizado em sede de direito de regresso, maximiza a correção e a eficiência da atuação do Estado.

O administrador público que deseja elaborar um Plano Plurianual (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, alcançara 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.

Os programas devem ser elaborados dentro da visão estratégica da modernização do município, voltado para equacionar os desequilíbrios sociais, visando à qualidade de vida para a população, bem como dar maior impulso para o desenvolvimento do parque industrial, fomentar a produção de grãos, da piscicultura, da pecuária, incentivo as cooperativas, enfim, elaborar programas que despertem na sociedade o desejo de investir no município, criando fontes geradoras de rendas. Não é possível ter um desenvolvimento econômico baseado na qualidade se os serviços públicos funcionarem deficientemente e não acompanharem a evolução geral. A avaliação da qualidade dos serviços públicos é assim uma tarefa de importância vital para a prosperidade do município como ao próprio estímulo à qualidade empresarial.

Unidades setoriais são as que praticam efetivamente a gestão dos PPA, pondo em prática o processo de produção dos bens e serviços propostos pelos programas, destinados a satisfazer as necessidades da sociedade. O PPA voltado para resultados, que se busca no período contemporâneo, exige a prática de um planejamento intensivo em gestão para que os objetivos sejam atingidos, significando dizer que todas as partes envolvidas no processo devem possuir esta percepção. Seu sucesso torna-se dependente dos programas, pois os objetivos tendem a serem alcançados na medida em que cada programa cumpra sua finalidade.

Assim, para que os municípios consigam avaliar se os programas inseridos no PPA atingirão seus objetivos, devem dispor de uma equipe técnica e de gerentes que seja constantemente qualificados, que o setor de estatística forneça dados para subsidiar os melhores indicadores para seu município, bem como aprofundar nas técnicas de como avaliar, seja por meio da Internet, livros (apesar de existirem poucas literaturas sobre o assunto), devido ser um sistema de gestão novo, que tomem como



exemplos municípios de outros Estados que já executam o PPA voltados para resultados socioeconômicos, mesmo que os programas não sejam o mesmo de seu município, devido a diversidade de problemas que todos possuem, porém todos estão subordinados a LC 101/2020 e suas respectivas legislações Estaduais.

Percebe-se, que o PPA deve propor uma nova perspectiva ao processo de avaliação de programas, ao associá-lo à apresentação dos resultados, concepções, execução e sua aceitação por parte do público-alvo. A concepção dos planos, compostos por um conjunto articulado de programas no âmbito de um processo de planejamento plurianual para a gestão pública municipal, facilitará a incorporação da função avaliação voltada para resultados socioeconômicos, evidenciando qual o percentual dos programas constantes do PPA, que foram avaliados, em termos de cumprimento de metas físicas e financeiras das ações, bem como análise dos indicadores de resultado. Por fim, a possibilidade de se ter melhor desempenho do setor público só é possível com a implantação de controles gerenciais, dentre eles o de avaliação, vistos sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade.

4 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.

Quanto ao primeiro objetivo específico de 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 à cidadãos, nota-se que o trabalho dos gestores públicos é crucial para a administração. Seu trabalho torna-se parte essencial para apoiar os funcionários públicos e deixá-los satisfeitos com o trabalho de seus profissionais contábeis.



Sobre o segundo objetivo: averiguar quais as condutas dos agentes públicos que poderão suscitar uma possível responsabilidade objetiva do Estado, 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. Referente ao terceiro objetivo específico de expor os elementos fundantes da teoria do risco integral e como se aplica sua conjuntura do contexto da responsabilidade civil do Estado, 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, concluí-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.

5 REFERÊNCIAS

ANGELICO, João. **Gestão pública 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>. Acesso em: 20 de Agosto de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 de Agosto de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2020. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2020, Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm#:~:text=Lcp101&text=Estabelece%20normas%20de%20finanças%20públicas,fiscal%20e%20dá%20outras%20pr>



ovidências.&text=Art.,do%20Título%20VI%20da%20Constituição.>. Acesso em: 20 de Agosto de 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964, Seção 1, p. 2745. Retificação Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 abr. 1964, p. 3195. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. 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.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº101**, de 4 de maio de 2020. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

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**. 7º edição. Editora Atlas S.a São Paulo, 2020.

KOHAMA, Heilio. **Gestão pública Pública: Teoria e Prática**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

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.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing: edição compactada**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.



MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

NUNES, Selene Peres Peres, (Org). **Manual Básico de Treinamento para Municípios**, 2ª edição, Brasília/vIP, BNDES, CEF, 2013.

PIMENTEL, Alessandra. **O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica**. Departamento de Psicologia Social e Institucional da Universidade Estadual de Londrina PR. Cadernos de Pesquisa, n. 114, novembro/2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/FGx3yzvz7XrHRvqQBWLzDNv/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 de Agosto de 2023.

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 Getúlio Vargas. Instituto Superior de Estudos Contábeis, Rio de Janeiro, 2018. 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, Cláudio Nascimento; REDONDO, Alcides Rodrigues; REIS, Heraldo da Costa. **Orçamento e gestão pública**. Rio de Janeiro: IBAM/BDMG, 2017.

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.

SILVA, Lino Martins da. **Gestão pública Governamental: Um Enfoque Administrativo**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2014. 385 p.

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.

VALADARES, Eduardo Monteiro. O novo papel da gestão pública governamental o gerenciamento dos recursos públicos. **Revista de Gestão pública do CRC-RS**. Porto Alegre, outubro 2020. Disponível em: <https://www.crcrs.org.br/arquivos/revistas/tecnica/rev_122.pdf>. Acesso em: 20 de Agosto de 2023.