

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E CIDADANIA: uma análise das ferramentas de controle das contas públicas sob a ótica da teoria da ação comunicativa habermasiana

Andrey da Silva Brugger¹

RESUMO

O presente trabalho buscará analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal levando em conta o marco teórico Habermasiano da teoria da ação comunicativa. O itinerário do desenvolvimento do trabalho passa pelo momento histórico de profissionalização da administração pública, pelo *télos* da norma e tentaremos, após a exibição do momento atual, propor outras formas de controle ou, ao menos, de aperfeiçoamento das ferramentas de controle já institucionalizadas, ainda que de maneira singela.

A metodologia utilizada foi a análise direta da legislação com cotejo de literatura especializada sobre o tema, tanto na seara do Direito quanto na seara da Ciência Política e da Teoria do Discurso. As conclusões que se apresentaram no estudo dão conta da necessidade de aproximar o debate sobre o orçamento público à População através mecanismos institucionais e discursivos, a fim de tornar mais efetivo e ampliado o cânone democrático.

PALAVRAS-CHAVE: DEMOCRATIZAÇÃO. PARTICIPAÇÃO. ORÇAMENTO POPULARMENTE ELABORADO.

¹ Mestrando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG, *campus Verbum Divinum*, Juiz de Fora – MG. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora – MG. Professor de Teoria Geral do Direito da Pós-Graduação em Direito Público da PUC/MG - e-mail: andreybrugger@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O presente trabalho cuidará da análise da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101 de 2000 -, principalmente pelo prisma de sua força quanto à possibilidade de um controle efetivo das contas públicas. Buscaremos discutir as questões da transparência e planejamento, visto que não há mais espaço para improvisos no que toca ao dinheiro público.

O artigo é pautado na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, visto sua ideia de democracia pelo procedimento. Explicaremos qual a relação da construção teórica, suas premissas e a aplicabilidade em terras brasileiras quanto ao controle de contas públicas. Isso porque defenderemos que é preciso democratizar o planejamento, a execução e o controle do orçamento público.

Visto o caráter multifacetado do tema, teremos o auxílio luxuoso de outras contribuições, como, por exemplo, a teoria das capacidades de Amartya Sen; principalmente quando colorirmos de Brasil a construção habermasiana, já que devemos ter em conta a vida que é possível ter, sem nos perdermos demais em modelos contra fáuticos, o que não contribuiria para a reflexão que se busca, isto é, refletir criticamente sobre como reforçar o controle de contas públicas e os instrumentos de controle de forma a incluir a sociedade civil e torna-la ativa nesse desiderato.

Durante o desenvolvimento do trabalho, a reflexão tomará ares de proposição. Tentaremos colocar na mesa algumas medidas que poderiam tornar concreto este controle. Ao fim e ao cabo, pretendemos afirmar a importância desta lei tão pouco comentada nas esferas públicas da sociedade civil e, até mesmo, da academia.

1 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: BREVE NOTA SOBRE HISTÓRIA, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – doravante LRF, Lei Complementar 101 de 2000 – completa 15 anos em 2015. Ela vem na esteira da legislação constitucional,

visto que a leitura dos artigos 60, 64 e 165, §9º da Carta Magna afirma o controle quanto aos atos dos gestores públicos. Este controle que pode se dar pelo viés da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação da renúncia à receita e aplicação do planejamento orçamentário (BARACHO,2009), se materializa legislativamente na lei complementar em comento, até por expressa recomendação do inciso I do §9º do artigo 165 da Constituição Federal.

O contexto histórico e social da promulgação da lei era a tentativa de implementação de uma gestão técnica do orçamento público, não mais dada ao imprevisto, ao “amadorismo”, ao keynesianismo anacrônico de que o Estado pode gastar quanto quiser, já que não “vai à falência”. Para superar o anacronismo e amadorismo, a LRF vem estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a regulamentação da responsabilidade na gestão fiscal, inclusive com a responsabilidade penal e política dos Representantes Eleitos (PINTO JÚNIOR, 2010). Como disposto já nos primeiros dispositivos, a lei regulamenta e pressupõe a ação planejada e transparente, sendo a afirmação, banhada de legitimidade democrática conferida pelo Legislativo, de que o Estado brasileiro, a administração pública brasileira, não mais admitiria o imprevisto na gestão do recurso público. A gestão ganha expertise, profissionalismo e controle, inclusive controle via judiciário (MENDONÇA, 2009, p.29). Com a promulgação da lei e a homenagem da legalidade trazida textualmente no artigo 37 da Carta Constitucional, fica patente que qualquer desvio do planejamento, de forma dolosa, incorre em ilegalidade e, por consequência, em crime de responsabilidade.

Nesse momento, é bom repetir, de expertise, de profissionalização, de abandono da gestão improvisada, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz as exigências do balanço e da conciliação entre a *governance* (a capacidade do governo resolver a pauta de problemas através da formulação e da implementação de políticas públicas) e o *accountability* (prestação de contas, responsabilidade na gestão dos recursos públicos, transparência, poder e fundamentação da decisão), isto é, o Governo precisa realizar as ações para resolver os problemas de sua esfera

de administração², planejando de forma transparente e prestando contas das metas atingidas e também dos programas que não forem tão eficazes, de forma que este planejamento e documentação possam embasar novas atividades, como um romance em cadeia, em que cada ato deve vir para melhorar o que já fora feito (MENDONÇA, 2009). Trata-se da gestão responsável, própria de um Estado que se compromete com o presente, sendo solidário para com o futuro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem a preocupação com a transparência da gestão fiscal, vide os artigos 48, 48-A, 49 e seus respectivos incisos, que buscam incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração dos planos orçamentários. Também prevê a publicidade de informações pormenorizadas da execução dos planos.

Ressalte-se a importância do disposto no artigo 56 e seguintes do diploma normativo, visto que os Tribunais de Contas ganham peso republicano dos maiores, quando a lei lhes atribui a função de controle e o instrumento do parecer prévio. Merece destaque, ainda, a noção global republicana de que

[a]s contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Ainda, o *caput* do artigo 59 merece uma reflexão. Afirma:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar

É de se registrar o tratamento legislativo para uma “moderna” concepção institucional, qual seja o diálogo institucional. Isto quer dizer, várias instituições trabalhando conjuntamente para um fim público, para o interesse público. Por esse viés, é moderna, salutar e eficiente a proposta trazida pela lei complementar 101 de

²Aqui, o raciocínio desenvolvido vale para o âmbito do governo federal, estadual e municipal.

2000 no sentido do Poder Legislativo fiscalizar o cumprimento da norma com o auxílio luxuoso dos Tribunais de Contas e do sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público.

2 TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA E A ESFERA PÚBLICA

O alemão Jürgen Habermas é um adepto da Teoria Crítica e da metafísica, que durante toda sua vida acadêmica teve como mote a razão, transmutada em esfera pública, como norte para a construção das práticas democráticas estatais. Com o desencanto do mundo, Habermas defende, em apertada síntese, que a troca de informações entre pessoas livres, dispostas e honestas constroem a melhor prática institucional. Habermas, em suas publicações, busca afirmar a Teoria do Agir Comunicativo através do peso que atribui à linguagem. A linguagem é a ferramenta do conhecimento (ASSAÍ, 2011/2012). Assim, o agir comunicativo seria:

diz respeito a interação de, no mínimo, dois sujeitos capazes de falar e agir, que (seja por meio verbal ou extra-verbal) contraem uma relação interpessoal. Os autores buscam uma compreensão sobre a situação da ação para coordenar os seus planos de ação e, com isso, sua ação compreensiva (HABERMAS *apud* ASSAÍ, pág. 9, 2011/2012)

Quanto a esfera pública, o conceito é intrincado, porém, ninguém melhor que o próprio o autor para nos trazer essa noção, senão vejamos.

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se

condesarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana. (HABERMAS, 1997, p. 92,)

Ainda que seus críticos afirmem que seu modelo contra fático não responda a muitos anseios do “mundo real”, o próprio autor vem demonstrar que o modelo é procedimental, isto é, não tem por objetivo analisar a vida que é possível ter, embora não descuide das capacidades intersubjetivas partilhadas, é bem de ver o que afirma:

Em termos da teoria do agir comunicativo, o sistema de ação “direito”, enquanto ordem legítima que se tornou reflexiva, faz parte do componente social do mundo da vida. Ora, como este só se reproduz junto com a cultura e as estruturas da personalidade, através da corrente do agir comunicativo, as ações jurídicas formam o *médium* através do qual as instituições do direito se reproduzem junto com as tradições jurídicas compartilhadas intersubjetivamente e junto com as capacidades subjetivas da interpretação de regras do direito. Por fazerem parte do componente da sociedade, estas regras do direito formam ordens legítimas de um nível superior; ao mesmo tempo, porém, enquanto simbolismo jurídico e enquanto competências jurídicas socializatórias adquiridas, elas estão representadas nos outros dois componentes da vida. [...] as regras do direito referem-se reflexivamente à integração social realizada no fenômeno da institucionalização (HABERMAS, 1997, p. 112).

Habermas foca sua teoria no Direito como a ponte entre a esfera pública e a institucionalização. Veja-se que a esfera pública é aquele ambiente comunicativo em que pré-conceitos, conceitos, problematizações, afirmações, questionamentos, diferentes concepções de vida boa, isto é, todas as ideias podem ser expostas de forma franca. A esfera pública é onde a onda comunicativa está em sua maior frequência, é a zona do debate, onde os cidadãos buscarão o consenso rumo à institucionalização, quer-se dizer, rumo à legislação. Nesse caminho, vem o Direito com suas normas para balizar a vontade formada comunicativamente até essa vontade ser oponível – via lei – a todos. A ação é comunicativa, a ação é práxis.

Essa ideia fica mais bem visualizada se imaginarmos o processo legislativo em si. O povo discute uma medida a ser realizada - um projeto de lei -. Este projeto de lei é apresentado nas casas legislativas; nestas, este projeto é avaliado em seu conjunto, principalmente em sua viabilidade financeira e, principalmente, em seu viés constitucional e de justiça (não à toa, as casas legislativas têm suas comissões de Constituição e Justiça). Se aprovado o projeto de lei nessas comissões, ele passa pela votação seguindo o respectivo quórum fixado constitucionalmente. Se mais uma vez aprovado, segue para a sanção e/ou promulgação. Assim, a ideia discutida na esfera pública, passa pelo *médium* do Direito e se institucionaliza, vira lei, com eficácia *erga omnes* a todos que estejam sob o liame jurídico da comunidade brasileira.

3 COLORINDO “DE BRASIL” A ESFERA PÚBLICA E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Entretanto, para o nosso país, a ideia de “mero” procedimento não basta, sendo um “significante flutuante” dizer que a linguagem é o instrumento concretizador do conhecimento. O Brasil é um país peculiar, seja por sua trajetória histórica, institucional e popular, o que acaba refletindo em seu ordenamento jurídico e na forma como este é interpretado pela população. Logo, é sabido por todos que há uma parte da sociedade – os “doutores” – que consegue ter um entendimento sobre o que passa na política e no controle das contas públicas. Entretanto, também é bem sabido que há uma parte – possivelmente a maioria da população – que não tem a *expertise* necessária para compreender os dados apresentados. Dessa forma, é mais do que preciso colorir de Brasil as práticas institucionais, correndo o risco dos “doutores” afirmarem que se está “barateando” as práticas e os atos institucionais. Porém, é melhor correr esse risco “do que se perder no campo da contrafaticidade e esquecer que a vida é feita de gente” (STIGERT, 2009, p.17).

Para início de conversa, o sistema jurídico brasileiro considera a transparência um princípio. É considerado um princípio decorrente de outro, o da publicidade. Entretanto, é bom que se diga que transparência é diferente de

publicidade; isto porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível (PLATT NETO).

No plano da transparência e do processo para a realização dos planos orçamentários, hoje, é preciso admitir que os planejamentos orçamentários sejam válidos por seguirem os ditames constitucionais, mas ignoram a facticidade, porque quem planeja são gestores públicos, que até foram eleitos através das urnas, mas que não submetem à aprovação popular o que é decidido.

Na mesma linha, outro problema identificado foi o da baixa politização da população; problema este que foi até objeto de análise durante o Seminário de Democracia Participativa do Observatório do Milênio³. A opinião dominante é no sentido de que é preciso trazer de volta ao cidadão a cidadania, ainda que pareça uma contradição. No Brasil, é considerado cidadão o portador de título de eleitor; porém, isso não basta. Porque isso só transforma a democracia representativa em uma democracia “acomodativa”, isto é, o eleitor vota em seus representantes a cada dois anos e “descansa” após. É preciso um arranjo que traga para o eleitor o entendimento de que todos são corresponsáveis por nossa comunidade, que partilhamos juntos nosso destino; é preciso o entendimento que o recurso é público e que democracia pressupõe, sim, fiscalização. Pensamos que alguns fatores contribuem para este desinteresse, por exemplo, a linguagem, a expertise e a “falta de tempo”.

Nosso referencial teórico neste trabalho é a ação comunicativa construída por Habermas. Como vimos, Habermas tem em suas investigações a linguagem como processo decisivo da institucionalização.

Ainda que focado no procedimento, não é desprezada a questão da intersubjetividade compartilhada, isto é, a troca de informações. Como afirma ASSAI (2011/2012), sobre a teoria do agir comunicativo:

É preciso, portanto, outra forma de ação capaz de reorientar a lógica irascível do capital. É por isso que a centralidade do conceito do agir comunicativo nesse contexto é afirmar que a ação é práxis e não

³Seminário Democracia Participativa do Observatório do Milênio, disponível em: <http://observatoriodomilenio.pbh.gov.br/node/70>. Acesso em: 06 de novembro de 2014.

VIANNA SAPIENS

apenas uma pura descriptividade que se efetiva na imanência. Habermas, portanto, afirma que o modelo de ação normativa pressupõe a linguagem enquanto medium do agir. É nesse sentido que podemos, sim, compreender que a razão – entendida aqui enquanto mediação linguística – deve ocupar um papel de *destrancendentalizador* do mundo da vida e, por consequência, efetivar procedimentalmente – o agir comunicativo – resoluções aos problemas contextuais mediante instrumentos políticos na esfera pública. Por meio da linguagem contextualizada no mundo da vida, os atores sociais podem criar espaços emancipatórios ou *destrancendentalizadores*; assim, a linguagem não apenas apresenta um sistema de signos ou códigos – fonemas e grafemas – mas, consolida-se como *medium* que orienta à práxis

Sem dúvidas, Habermas está correto, principalmente se admitirmos que queremos viver em uma democracia plena, onde levamos o fator republicano à sério. Por isso, a questão da linguagem influencia bastante no engajamento político, visto que mesmo membros da academia, em tese, mais intelectualizados, têm dificuldades para entender os documentos que consubstanciam os planejamentos orçamentários.

Este problema apresentado é bem próximo ao segundo problema, qual seja, a expertise. Habermas também afirma que o Direito é *médium* entre a linguagem corrente presente na(s) esfera(s) pública(s) e a institucionalização, como se vê:

Do direito participam todas as comunicações que se orientam por ele, sendo que as regras do direito referem-se reflexivamente à integração social realizada no fenômeno da institucionalização. Todavia, o código do direito não mantém contato apenas com o *médium* da linguagem coloquial ordinária pelo qual passam as realizações de entendimento, socialmente integradoras, do mundo da vida; ele também traz mensagens dessa procedência para uma forma na qual o mundo da vida se torna compreensível para os códigos especiais da administração, dirigida pelo poder, e da economia, dirigida pelo dinheiro. Nesta medida, a linguagem do direito pode funcionar como um transformador na circulação da comunicação entre sistema e mundo da vida. (HABERMAS, 1997, p. 112)

Sem dúvidas, como todo sistema, o Direito tem seus próprios códigos e redações. Os documentos que dele derivam têm sua própria estrutura linguística,

porém, acreditamos que a linguagem não deva ser tão hermética, que os termos, quando publicados, não devam ser tão intrincados. A *expertise* deve ser executada pelo corpo técnico dos gestores públicos; quer-se dizer, quando a informação for passada para o grande público, esta deve ser pormenorizada em linguagem inteligível, para que o consentimento ou o dissenso seja informado. É importante que o cidadão que se interessar em participar ativamente das discussões possa entender o que está sendo deliberado. No que tange ao controle de contas públicas e cumprimento do artigo 48, § 1º, incisos I e II, é preciso que se dê condições para o pleno direito de igual participação e comunicação para todos (MONTALVÃO, 2006). Dessa forma, acreditamos que haveria maior possibilidade de participação popular na *governance* e a prestação de contas atingiria seu atributo de *accountability*.

Um terceiro problema é a “falta de tempo” do cidadão, que trabalha no horário das sessões públicas. De forma que não pode se ausentar para cumprir esse dever cívico de participar das deliberações. Assim, talvez se o ponto fosse facultado algum dia do mês ou do trimestre ou do semestre, o cidadão poderia participar e depois relatar para os demais o que foi deliberado. É uma provocação, para isso serve a teoria crítica.

4 ALGUMAS SINGELAS PROPOSTAS

É importante pensar em algumas propostas para otimizar a participação popular, aqui vamos levantar algumas possibilidades sem a pretensão de esgotamento, apenas fazendo provocações ou dando poucas, breves e pontuais notas.

O dever vem do fato de acreditarmos que a participação popular na administração pública é direito fundamental, nos apoiamos na doutrina de Fábio Gomes dos Santos (2012), quando afirma

De início, cabe dizer que a participação popular na Administração não consta, explicitamente, do rol de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição que foi aprovada em 1988 e alterada por, até então, 67 emendas, afora as revisionais. Ou seja,

não se encontrara no corpo dela previsão expressa assegurando a participação popular na Administração como um direito fundamental. Isto não significa, entretanto, que tal direito não esteja contemplado pela sistemática constitucional. De fato, a abertura do sistema constitucional aos direitos fundamentais, proporcionada pelo §2º do artigo 5º da Constituição, não deixa dúvidas quanto a existência de direitos fundamentais implícitos. Implicitamente, então, haveria algum indício de que a forma de participação que aqui se discute poderia se configurar em direito fundamental? (...)

O dispositivo em questão consagra a *soberania popular* como elemento chave da República Federativa do Brasil, declarando o povo brasileiro como o titular original de todo o poder estatal, seja ele exercido por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Carta. Sendo o povo brasileiro, em essência, o titular do poder no Estado brasileiro, pertenceria aos cidadãos, mesmo que com limitações — tais como as inerentes ao sistema representativo, ou as regras condicionantes para a participação direta⁵² — o direito a participar na condução dos assuntos estatais. Ora, se a função administrativa figura entre as funções estatais, logicamente também haveria um direito a participação nesta, ao menos em abstrato (...)

Tome-se, por exemplo, uma audiência pública. Nesta os cidadãos podem expor pessoalmente suas ideias, dialogando com um gestor público eleito democraticamente, ou com os responsáveis pela condução das políticas públicas na área e que atuam sob direção do representante eleito. Concretamente, o que se verifica é uma complementaridade entre as formas de participar — diretamente ou por meio de representantes — em um quadro democrático cada vez mais complexo.

A partir do momento que se considera a participação, enquanto direito fundamental, calcada na *soberania popular*, já se sublinha um aspecto visivelmente político da participação administrativa. Assim, os contornos deste direito fundamental implícito, poderiam ser mais adequadamente desvendados pensando-o como um direito político. (SANTOS, 2012, p. 124-126.).

Para, além disso, a teoria crítica deve caminhar à práxis mais efetiva de acordo com os ditames constitucionais, por isso é nosso dever tentar propor, ainda que de forma a provocar, algumas questões. Devemos levar as instituições à sério, afinal elas também são feitas de gente, de forma que, como afirma AMARTYA SEN (2011):

As instituições entram nos cálculos de muitas formas diferentes. Elas podem contribuir diretamente para a vida que as pessoas são capazes de levar de acordo com o que têm razão para valorizar. As instituições também podem ser importantes para facilitar nossa capacidade de examinar

minuciosamente os valores e as prioridades que podemos considerar, sobretudo por meio de oportunidades para o debate público (incluindo considerações da liberdade de expressão e do direito à informação, bem como a existência de locais para o debate informado).)

Assim, seguindo o que traçamos, enquanto comunidade, no documento constitucional, acreditamos que as seguintes medidas podem surtir algum efeito: i) obrigatoriedade dos parlamentares a comparecer nas sessões públicas de prestação de contas; ii) palestras e seminários para os cidadãos, para que estes tenham maior contato com os meandros dos procedimentos de planejamento; iii) campanhas de conscientização para trazer o cidadão para dentro das câmaras legislativas; iv) alguma legislação trabalhista, que faculte aos chefes ou aos empregados interessados que estes possam faltar um dia de trabalho para assistir às audiências e depois relatar o que foi discutido para os demais.

Note-se que são singelas contribuições para iniciar um debate sobre a radicalidade da participação pública em uma decisão política das mais importantes, afinal o orçamento define a divisão dos recursos e bens materiais que podem influenciar na vida que é possível ter.

CONCLUSÃO

A lei de Responsabilidade Fiscal, em seu aspecto global busca a transparência da gestão fiscal, se comprometendo, principalmente com a participação popular, por meio de audiências públicas. É evidente, no entanto, que a necessidade de *expertise* afasta grande parte da população do planejamento do orçamento. Todavia, em análise ao pensamento habermasiano, em especial pelo seu caráter interdisciplinar, que nos permite articular o discurso prático com as preocupações inclusivas e igualitárias da teoria democrática, percebe-se que apenas com o aprimoramento da linguagem e das instituições se poderá alcançar os objetivos democráticos.

Uma das formas já encontradas pela doutrina atual de se buscar maior interatividade está ligada a necessidade de se manter entre os órgãos da

administração pública e, entre estes e a população um diálogo institucional. Não se concebe hoje, inferindo-se pela própria Carta Magna, que os poderes hajam de forma indiscriminada e egoísta. Deve-se lembrar que os poderes além de independentes também devem ser harmônicos entre si. E tal harmonia, apenas será alcançada com o aprimoramento das formas de comunicação.

Deve-se levar em conta, outrossim, que a legitimidade das decisões, em especial quanto ao orçamento público, não devem se esgotar no simples ato ter sido eleito em um pleito democrático. Dever-se-ia submeter os planejamentos de forma clara a população, assim como incentivar a participação de todos no planejamento e na construção de suas próprias vidas.

Por fim, conclui-se que o dever de representação não deve ser resumido, ao contrário, deve-se estendê-lo, até mesmo em análise dos princípios republicanos que organizam e mantêm nossa sociedade. A lei de Responsabilidade Fiscal torna-se efetivo instrumento assecuratório da democracia, tornando os desejos constitucionais efetivos, dando maior possibilidade de participação popular na *governance* e a prestação de contas atingiria seu atributo de *accountability*.

The Fiscal Responsibility Act and Citizenship: an analysis of the control of public accounts tools from the perspective of communicative action theory Habermasian

Abstract: This study will analyze the Fiscal Responsibility Law in light of the theoretical framework of Habermas' theory of communicative action. The itinerary of the development of the work through the historical moment of professionalization of public administration, the telos of the standard and try, after displaying the current time propose other ways to control or at least the improvement of control tools already institutionalized, yet that the simple way.

The methodology used was the direct analysis of the legislation with the literature of collation on the subject, both in the harvest of law as the harvest of Political Science and Discursive Theory.

The conclusions presented in the study realize the need to bring the debate on the public budget to the population through institutional and discursive mechanisms in order to become more effective and expanded the democratic canon.

KEYWORDS: DEMOCRATIZATION; PARTICIPATION; BUDGET POPULARLY PREPARED

REFERÊNCIAS

ASSAI, José Henrique Sousa. Esfera Pública e Democracia em Habermas: O Orçamento Participativo enquanto práxis normativa. **Revista Diálogos Críticos**. Vol. 1, n. 1 (2011/2012).

BARACHO, Maria Amarante Pastor. A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da governance e accountability. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais: v. 34, nº 1**. 2009. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/233845/baracho.pdf>>. Acesso em: 05 de novembro de 2014.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 de outubro de 2014.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 29 de outubro de 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume I; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.



MENDONÇA, Eduardo. A constitucionalização da política: entre o inevitável e o excessivo. *Revista de Direito da UERJ*. Disponível em: <<http://www.revistadireito.uerj.br/artigos/Aconstitucionalizacaodapoliticaentreoinevitaueleoexcessivo.pdf>>. Acesso em: 28 de outubro de 2014.

MONTALVÃO, Fernando. Remessa das contas públicas ao Poder Legislativo. *Revista Jus Vigilantibus*. 2006. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/21182>>. Acesso em: 07 de novembro de 2014.

PINTO JÚNIOR, Paulo Roberto Fernandes. A Inelegibilidade por rejeição de contas (art 1º, I, g, da Lei das Inelegibilidades) e as alterações promovidas pela Lei da Ficha Limpa. *Revista Jus Navigandi*. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17456/a-inelegibilidade-por-rejeicao-de-contas-art-1o-i-g-da-lei-das-inelegibilidades-e-as-alteracoes-promovidas-pela-lei-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 03 de novembro de 2014.

PLATT NETO, Orion Augusto, et. al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos52005/89.pdf>>. Acesso em: 02 de novembro de 2014.

SANTOS, Fábio Gomes dos. Participação na Administração como direito fundamental. *Revista Digital de Direito Público*, vol. 1, n. 1, p. 116 – 133. Disponível em: www.direitorp.usp.br/periodicos. Acesso em: 28 de outubro de 2014.

SEN, AMARTYA. *A ideia de Justiça*. Tradução: Denise Bottman, Ricardo Doninelli Mendes. – São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

STIGERT, Bruno. Racionalidade de Quem? Por uma teoria da interpretação honesta e adequada. **Revista Ética e Filosofia Política**, Número XI, Volume II – 2ª edição



jurídica. 2009. Disponível em:
<http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2009/11/11_2_bruno1.pdf>. Acessoem: 07 de
novembro de 2014.