



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 039/2021

LDO 2022. Conselhos. Participação.
Possibilidade de mensagem para alteração.
Legalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Presidente da Casa Legislativa, Vereador Carlos Enrique Civeira, datada de 17/09/2021 (Memorando nº 039/2021-GPC), acerca do Ofício recebido por parte do Poder Executivo, PMSA OF nº 901/2021, que informa que alguns conselhos ainda não se reuniram para a apreciação da proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022, e tão logo isso ocorra serão incluída no projeto de lei pertinente. O encaminhamento proveniente da Presidência questiona a legalidade e regimentalidade da inclusão posterior de apreciações dos conselhos deliberativos junto ao projeto de lei.

Preleciona a Lei Orgânica:

Art. 120. A Receita e a Despesa Pública obedecerão as seguintes leis de iniciativa do Poder Executivo:

II - de Diretrizes Orçamentárias;

§ 10 Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão a participação direta dos cidadãos santanenses e entidades civis legalmente constituídas no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual. (Emenda nº 20). [grifo nosso]

Antes, ainda no mesmo diploma:

Art. 110. O Regimento Interno da Câmara de Vereadores, assegurará à audiência pública com entidades da sociedade civil, quer em sessões da Câmara, previamente designadas, quer em suas comissões.

Art. 111. Os conselhos são órgãos governamentais, que tem por finalidade auxiliar a administração na orientação, planejamento,



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

interpretação e julgamento de matérias de sua competência. [grifo nosso]

Por sua vez, o Regimento Interno, Resolução nº 1.252/2016:

Art. 50. Compete à Comissão de Finanças e Orçamento:

VI - realizar audiências públicas, na forma do estabelecido no § 10º, do art. 120 da Lei Orgânica do Município; [grifo nosso]

A legislação é por demais clara ao impor a participação dos conselhos junto à apreciação da LDO, entretanto, o dispositivo deve ser interpretado com harmonia dentro do sistema legal.

Na lição de André Franco Montoro¹, assim podem ser definidos os métodos de que se serve a interpretação (jurídica):

“Interpretação gramatical ou filosófica é a que toma por base o significado das palavras da lei e sua função gramatical. Apoiando-se na gramática, contribui, muitas vezes, para o aperfeiçoamento da redação das leis. É, sem dúvida, o primeiro passo a dar na interpretação de um texto. Mas, por si só é insuficiente, porque não considera a unidade que constitui o ordenamento jurídico e sua adequação à realidade social. É necessário, por isso, colocar seus resultados em confronto com os elementos das outras espécies de interpretação”.

“A interpretação lógico-sistemática leva em conta o sistema em que se insere o texto e procura estabelecer a concatenação entre este e os demais elementos da própria lei, do respectivo campo do direito ou do ordenamento jurídico legal. [...]”.

“A interpretação histórica baseia-se na investigação dos antecedentes da norma. Pode referir-se ao histórico do processo legislativo, desde o projeto de lei, sua justificativa ou exposição de motivos, discussão, emendas, aprovação e promulgação. [...]”.

“A interpretação sociológica baseia-se na adaptação do sentido da lei às realidades e necessidades locais. [...]”. [grifo nosso]

Ademais, o procedimento referido no PMSA OF nº 901/2021, de que alterações serão incluídas no projeto de lei, encontra amparo junto à Lei Orgânica:

Art. 125. O Prefeito Municipal poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor modificações nos projetos do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos créditos adicionais, enquanto não iniciadas a votação, na

¹ Introdução à Ciência do Direito. 21ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. Págs. 373/374



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Comissão Permanente, da parte cuja alteração se propõe. [grifo nosso]

Refira-se que o próprio Regimento Interno da Casa Legislativa impõem a realização da audiência pública em face do projeto de lei da LDO, momento em que, também, os conselhos poderão se fazer representar, certamente que sem o prejuízo de que demandas específicas possam ser envidas pelo Poder Executivo via mensagem, mas o fato é que, mesmo que durante a tramitação do projeto de lei, deve haver comprovação de que houve o efetivo convite para a participação dos conselhos.

Os conselhos são ferramentas que propiciam a democratização das decisões e afirmam uma relação de comunicação entre a gestão e a sociedade civil para fortalecer a esfera pública, como explica Maria Inês Souza Bravo² “os conselhos são espaços tensos, em que os diferentes interesses estão em disputa”. Portanto, são baseados na concepção de participação social, que tem sua base na universalização dos direitos.

A questão que deve ficar clara é que antes da tramitação do PL, ou, ainda, durante essa fase, mas antes de iniciada a votação na respectiva Comissão, devem ocorrer as eventuais alterações, portanto, qualquer participação dos conselhos deve ser dar antes desse momento, **cuja ciência para tanto deve ser inequívoca**, inclusive por parte do Poder Executivo.

Ressalte-se que se observem duas situações distintas: os conselhos serem cientificados a participar e restarem inertes ou não serem convidados, o que, neste último caso, acarretaria violação à lei.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo³, é pela legalidade de eventuais alterações e inclusões no projeto da LDO, desde que respeitados os respectivos trâmites e limitações legais procedimentais.

Sant'Ana do Livramento, 24 de setembro de 2021.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

² BRAVO, Maria Inês Souza. Os conselhos e a participação dos Assistentes Sociais. Revista Em foco, n. 4, ago. de 2008. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático no Brasil. Brasília: CFESS/ABEPSS.

³ STF. MS 24073.