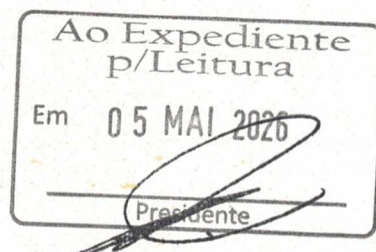




MENSAGEM Nº 026, DE 27 DE ABRIL DE 2026



A Sua Excelência o Senhor
NILTON CARLOS SANTIAGO BARROS
Presidente da Câmara Municipal de Mangaratiba

PROCESSO Nº 5492/2026

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 09/2026

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI Nº 009/2026. INSTITUIÇÃO DA COTA PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PARLAMENTAR MUNICIPAL – CEAPM. VERBA INDENIZATÓRIA. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, EM TESE. RISCOS DE DESVIRTUAMENTO NAS DESPESAS COM DIVULGAÇÃO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR E SERVIÇOS DE SEGURANÇA. RECOMENDAÇÃO DE VETO PARCIAL.

I – RELATÓRIO.

Trata-se de Projeto de Lei nº 09/2026, de iniciativa da Câmara Municipal de Mangaratiba, submetido ao Chefe do Poder Executivo para fins de sanção ou veto, projeto esse que “institui no âmbito do Poder Legislativo Municipal instrumento para o exercício da atividade parlamentar e dá outras providências”.

O texto legislativo cria a denominada Cota para o Exercício de Atividade Parlamentar Municipal – CEAPM, qualificando-a como verba indenizatória destinada exclusivamente ao ressarcimento de despesas efetuadas no desempenho da atividade parlamentar, observados limite mensal de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), vedação de acumulação, apresentação de requerimento, prestação de contas e submissão ao controle interno da Câmara.

O projeto enumera, em seu art. 5º, as despesas suscetíveis de ressarcimento, dentre as quais participação em cursos e eventos, aquisição de livros e periódicos, divulgação da atividade parlamentar com caráter institucional, material de expediente e gráfico, softwares, telefonia e internet, serviços postais, certificados digitais, serviços de

Recebido em 29/05/2026
Cristina
Secretaria - 8h30





ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



segurança, transporte individual privado, pedágio e estacionamento; além disso, veda a utilização por assessores, proíbe gastos eleitorais, impede a conversão da cota em pecúnia, exige emissão de notas em nome do parlamentar, exclui material permanente do ressarcimento, disciplina proporcionalidade nos casos de assunção, afastamento e licenças, afirma a natureza indenizatória da verba, proíbe despesas com parentes e pessoas vinculadas, estabelece prazos e documentos de comprovação, determina a publicação dos relatórios e comprovantes no portal da transparência e prevê fiscalização pela Diretoria-Geral de Controle Interno.

Consta, ainda, da própria peça legislativa, especialmente à vista das assinaturas apostas ao final, que a proposição foi subscrita pelo Presidente, Vice-Presidente, 1ª Secretária e 2º Secretário da Câmara Municipal, o que, em juízo preliminar, indica origem na esfera diretiva do Poder Legislativo local.

Também se verifica, de plano, a existência de algumas impropriedades de técnica legislativa, como a redação incompleta do art. 1º, a duplicidade de numeração do art. 15 e trechos redacionais que reclamariam aperfeiçoamento formal.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

A presente manifestação insere-se no âmbito do controle preventivo de constitucionalidade exercido no processo legislativo, notadamente na fase de sanção ou veto. Nessa etapa, cumpre ao Poder Executivo examinar se a proposição legislativa se compatibiliza, sob os aspectos formal e material, com a Constituição da República, com os princípios estruturantes do regime federativo e com as normas gerais de direito financeiro e de administração pública.

A Constituição consagra a separação e a harmonia entre os Poderes e, no plano municipal, o exercício da função legislativa se dá em colaboração institucional entre Câmara e Prefeito, preservadas, todavia, as esferas de autonomia de cada Poder.

Sob o ângulo formal, o primeiro ponto a examinar diz respeito à iniciativa legislativa. Em matéria de organização, funcionamento, administração interna e gestão de recursos do Poder Legislativo, a disciplina normativa deve respeitar a autonomia institucional da Câmara, corolário da separação dos Poderes.

A reserva de iniciativa, ainda que não reproduzida de modo literalmente idêntico no texto constitucional para todas as realidades locais, decorre do desenho constitucional de independência institucional e do princípio da simetria, pelo qual se reconhece que matérias *interna corporis* do Legislativo devem, em regra, emanar da própria Casa Legislativa, especialmente de sua Mesa Diretora ou órgão equivalente.

A Constituição também prevê que o subsídio dos Vereadores é fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, o que revela o espaço constitucionalmente assegurado ao Legislativo local em temas diretamente relacionados à estrutura material do exercício do mandato.

No caso concreto, o Projeto de Lei, conforme se extrai de sua parte final, apresenta subscrição do Presidente, do Vice-Presidente, da 1ª Secretária e do 2º Secretário da Câmara Municipal, o que indica que a proposição não partiu de iniciativa heterônoma



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



do Executivo nem, ao menos pelo que se depreende da peça anexada, de vereador isoladamente considerado, mas sim da cúpula diretiva da Casa Legislativa.

À míngua de elemento em sentido contrário, e tomando-se o documento tal como encaminhado, não se identifica vício formal de iniciativa. Ao revés, o projeto parece ter observado a exigência institucional de que a matéria, por versar sobre instrumento administrativo-operacional de suporte ao exercício do mandato e despesa a ser suportada por dotações do próprio Legislativo, emanasse da própria estrutura diretiva da Câmara.

Ainda na perspectiva formal, não se verifica, em tese, usurpação da competência do Chefe do Executivo. Isso porque a proposição não trata da organização administrativa do Executivo, não cria atribuições para órgãos da Administração direta do Município e não invade o regime jurídico de servidores do Poder Executivo.

O ônus financeiro é projetado para correr à conta de dotações orçamentárias próprias da Câmara, e o sistema de análise, controle e pagamento é estruturado internamente no âmbito do Legislativo municipal. Por isso, o tema situa-se muito mais no campo da auto-organização administrativa do Poder Legislativo do que em qualquer esfera de reserva de administração do Executivo.

Todavia, embora não se evidencie inconstitucionalidade formal de iniciativa, convém registrar que a proposição ostenta falhas de técnica legislativa que, se não chegam a macular, por si sós, a constitucionalidade formal, recomendam ressalva expressa.

O art. 1º, tal como redigido, não apresenta formulação normativa completa, parecendo conter frase solta sem verbo principal de fechamento.

Há, ademais, duplicidade na numeração do art. 15, uma vez que o dispositivo orçamentário recebe essa numeração e o comando final de vigência também vem identificado como art. 15.

Também há trechos com truncamentos, incongruências sintáticas e lapsos materiais. Tudo isso não caracteriza, por si, ofensa direta à Constituição, mas revela deficiência de clareza normativa, o que é indesejável em diploma que disciplina ressarcimento de gastos públicos.

Passe-se ao exame da constitucionalidade material.

A Constituição estabelece que a remuneração dos agentes políticos submetidos ao regime de subsídio deve observar a parcela única, vedado o acréscimo de gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação ou outras espécies remuneratórias.

Não obstante, a jurisprudência constitucional distingue parcela remuneratória de parcela indenizatória: esta, quando efetivamente destinada a recompor despesa suportada pelo agente em razão do exercício da função, não se confunde com remuneração e não viola, por si só, o regime de subsídio em parcela única.

O ponto decisivo não é a nomenclatura conferida pela lei, mas a substância jurídica do instituto. Se a verba for paga sem lastro em despesa real, sem comprovação idônea ou de forma genérica e desvinculada da função pública, haverá desvirtuamento e, então, a natureza indenizatória se perderá.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



Essa premissa é importante porque o art. 9º do projeto afirma, expressamente, que a CEAPM possui natureza indenizatória, não integra remuneração, não compõe contribuição previdenciária municipal e não se computa para fins de teto.

Tal assertiva, considerada isoladamente, não basta para constitucionalizar a verba; porém, conjugada com a arquitetura normativa desenhada nos artigos 3º, 4º, 5º, 11, 12, 13 e 14, que exigem limite mensal, vedação de acumulação, prévia prestação de contas, requerimento formal, comprovação documental, relatório pormenorizado, publicação em portal da transparência e fiscalização do controle interno, o projeto caminha, em tese, no sentido adequado de estruturar uma verba de ressarcimento e não uma vantagem pecuniária livre. Nessa perspectiva geral, não se identifica inconstitucionalidade material necessária na simples criação da CEAPM.

O art. 1º, contudo, reclama reparo substancial de redação. Ele pretende enunciar a finalidade do diploma, isto é, a garantia do pleno exercício do mandato eletivo parlamentar e a adoção de medidas voltadas a prover instrumentos administrativos e operacionais ao agente político do Poder Legislativo. Materialmente, a finalidade é materialmente compatível com a Constituição e compatível com a autonomia do Legislativo, pois o mandato parlamentar efetivo pressupõe meios mínimos para atuação legislativa e fiscalizatória. A deficiência está em que o comando normativo não se completa, abrindo espaço para incerteza interpretativa. Não se trata propriamente de inconstitucionalidade material, mas de impropriedade redacional que afeta a precisão normativa.

O art. 2º institui a CEAPM como verba indenizatória destinada ao ressarcimento de despesas efetuadas no desempenho da atividade parlamentar. Esse dispositivo, em si, é materialmente compatível com a Constituição, desde que a verba permaneça rigorosamente vinculada ao ressarcimento de despesas necessárias, úteis e proporcionais ao exercício do mandato. Como já referido, o regime de subsídio não impede toda e qualquer verba correlata à função; ele impede acréscimos remuneratórios disfarçados. Havendo desenho normativo de reembolso, e não de pagamento automático, a opção legislativa é materialmente compatível com a Constituição.

O art. 3º, ao fixar limite máximo mensal de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e vedar a acumulação de um mês para o seguinte, contribui para a conformidade constitucional da verba, pois reduz o risco de formação de “caixa individual parlamentar” e reforça a ideia de cota meramente ressarcitória, sujeita à competência mensal. A vedação de acumulação, aliás, é coerente com a natureza indenizatória, já que despesa não realizada não gera direito a crédito futuro. Materialmente, trata-se de dispositivo constitucionalmente adequado.

O art. 4º e seu parágrafo único, ao condicionarem a concessão da cota a requerimento firmado pelo parlamentar e à apresentação da prestação de contas do mês anterior, vedando adiantamento e acumulação, também se mostram materialmente consentâneos com os princípios da moralidade, da eficiência e do controle, na medida em que evitam liberação automática e exigem demonstração sucessiva da regularidade do uso anterior. Esse desenho reforça o caráter de *accountability* e afasta a aparência de parcela paga por mera titularidade do mandato.

O ponto mais sensível do projeto reside no art. 5º, que elenca as despesas passíveis de ressarcimento.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Prefeitura Municipal de Mangaratiba
Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



Quanto ao inciso I, referente à participação do vereador em cursos, palestras, seminários, simpósios, congressos e eventos congêneres, não se identifica inconstitucionalidade material evidente, desde que demonstrada pertinência temática com o mandato e observados critérios objetivos de comprovação. Formação, atualização e capacitação podem, de fato, guardar relação com o aprimoramento do exercício legislativo. O §1º do art. 13, ao exigir certificado, inscrição, registros fotográficos e dados do evento, caminha na direção correta.

O inciso II, referente à aquisição ou assinatura de livros, revistas e periódicos para o gabinete, também é materialmente aceitável, desde que se trate de acervo ou conteúdo efetivamente vinculado à atividade parlamentar e não de aquisição genérica de bens de uso privado. A exigência posterior de detalhamento do título, autor, editora e número de exemplares contribui para o controle.

Já o inciso III, que autoriza despesas com divulgação da sua atividade parlamentar, com caráter institucional, inclusive por meio digital, incluindo impulsionamento de mídia e impressos, assessoria de imprensa e comunicação, bem como despesas com eventos de divulgação do mandato, é o dispositivo materialmente mais problemático do projeto.

A Constituição determina que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social, vedada a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Ademais, o STF reconheceu a relevância do acesso a documentos comprobatórios de verbas parlamentares e, por conseguinte, o dever reforçado de transparência sobre seu uso.

Embora o projeto tente afastar o viés eleitoral ao proibir propaganda eleitoral e vedar a divulgação nos 120 dias que antecedem a eleição, salvo se o vereador não for candidato, a própria rubrica "*divulgação da sua atividade parlamentar*" contém zona cinzenta muito ampla e estruturalmente propensa a confusão entre informação institucional e autopromoção política.

Noutras palavras, ainda que a intenção declarada seja institucional, a forma de redação abre margem relevante para desvio de finalidade. Por isso, entendo que o inciso III é materialmente o ponto mais vulnerável da proposição, recomendando-se, em termos técnico-jurídicos, veto parcial específico ou, ao menos, futura regulamentação extremamente restritiva.

Os incisos IV e V, relativos a material de expediente e material gráfico não fornecidos pela Câmara, são, em tese, materialmente admissíveis, mas exigem leitura restritiva. Só se justificam na medida em que a Câmara efetivamente não forneça tais insumos e na medida em que a aquisição se vincule concretamente ao exercício do mandato.

Em especial no caso do material gráfico, a proximidade com comunicação institucional e divulgação pessoal exige cautela reforçada. O ressarcimento não pode servir para financiar panfletagem política, ainda que sem pedido explícito de voto. Aqui, o controle do objeto, da tiragem, do conteúdo e da finalidade será decisivo.

O inciso VI, atinente à aquisição ou locação de *software* e assinaturas de publicações, é materialmente compatível com a Constituição, por representar despesa



instrumental típica do exercício contemporâneo do mandato, desde que demonstrada pertinência funcional e evitada duplicidade com ferramentas já fornecidas pela Câmara.

O inciso VII, relativo a telefonia e internet, correspondente a uma linha móvel em nome do vereador, também é materialmente compatível com a Constituição. Trata-se de despesa funcional potencialmente necessária ao mandato, e o projeto ainda exige conta original completa, detalhada e quitada. A previsão de publicação com resguardo de dados sigilosos, em consonância com proteção de dados pessoais, mostra-se compatível com o dever de transparência e com a proteção de informações sensíveis. A Lei de Acesso à Informação impõe observância de procedimentos voltados a garantir acesso às informações públicas, inclusive no âmbito municipal, e a transparência ativa é instrumento central desse dever.

O inciso VIII, relativo a serviços e produtos postais, é constitucionalmente tolerável, embora de uso prático cada vez mais residual. A vedação de aquisição de selos revela tentativa de reduzir informalidade e ampliar rastreabilidade.

O inciso IX, atinente à aquisição de *tokens* e certificados digitais, é materialmente adequado. Trata-se de instrumento tecnológico compatível com atos formais, assinaturas eletrônicas e comunicação institucional, sem qualquer incompatibilidade constitucional aparente.

O inciso X, que admite “*serviços de segurança prestados por empresa especializada*”, suscita reserva material relevante. Não é impossível imaginar situações excepcionais em que determinado parlamentar necessite de reforço de segurança no exercício do mandato, especialmente em contextos de ameaça concreta.

Contudo, a previsão genérica e abstrata, como despesa ordinária ressarcível de qualquer vereador, sem vinculação a risco objetivo, sem exigência de justificativa qualificada, sem parâmetros adicionais e sem articulação com a própria estrutura institucional de segurança pública e patrimonial, parece excessivamente aberta.

Essa abertura aumenta significativamente o risco de usos pouco republicanos ou de difícil aferição objetiva. Não afirmo que a previsão seja manifestamente inconstitucional em qualquer circunstância, mas entendo que ela se mostra materialmente frágil e desaconselhável na forma ampla em que foi redigida. Também aqui seria juridicamente prudente cogitar veto parcial ou, ao menos, regulamentação restritiva superveniente.

Os incisos XI e XII, referentes a táxi, transporte individual privado, pedágio e estacionamento, são materialmente admissíveis, desde que a locomoção se vincule a atividades parlamentares efetivas e devidamente demonstradas. A própria exigência de identificação do beneficiário do pagamento, da data, do trecho percorrido e, quando cabível, da autorização do serviço, é compatível com o controle. Não há, em princípio, ofensa material à Constituição.

Os §§ 1º a 9º do art. 5º, em geral, reforçam a juridicidade material da cota, porque proíbem uso por assessores, vedam propaganda eleitoral, impedem transferência, conversão em pecúnia e associação com outras verbas, vedam acumulação interexercícios, limitam a despesas do respectivo exercício financeiro, proíbem despesas sem vínculo direto com a atividade parlamentar, restringem pagamentos a pessoa física e impõem emissão de notas em nome do parlamentar, com responsabilidade pessoal por sua



apresentação. Todos esses mecanismos caminham no sentido exigido pela Constituição: impedir que a verba se torne parcela liberada por mera disponibilidade política.

O art. 6º, ao excluir do ressarcimento a aquisição de material permanente, é materialmente acertado. A compra de bem permanente por verba de reembolso parlamentar criaria dificuldades patrimoniais, risco de apropriação privada indireta e sério desvio da natureza indenizatória. A exclusão, portanto, é salutar e constitucionalmente recomendável.

Os artigos 7º e 8º, ao disciplinarem cálculo proporcional nos casos de assunção e afastamento e ao restringirem a utilização da cota ao período de efetivo exercício do mandato, são, em princípio, coerentes com a natureza indenizatória.

Todavia, o parágrafo único de ambos os dispositivos afirma que, inexistindo convocação de suplente, o vereador licenciado pelos motivos previstos no Regimento Interno não sofrerá redução ou suspensão da CEAPM, considerando-se tais períodos como de efetivo exercício.

Aqui há uma sensibilidade material. Se a licença decorrer de situação em que, embora juridicamente haja manutenção do mandato, não exista desempenho concreto de atividade parlamentar geradora das despesas ressarcíveis, a manutenção abstrata da aptidão para uso da cota pode ser lida como enfraquecimento do caráter estritamente indenizatório.

Em tese, se a despesa continuar sendo apenas reembolsada mediante comprovação de gasto funcional efetivamente realizado, o problema se mitiga. Ainda assim, o texto deveria ser mais preciso: não basta considerar a licença como “efetivo exercício” para fins regimentais; é preciso que o ressarcimento continue condicionado à demonstração de gasto real e necessário ao mandato. Assim, não vislumbro inconstitucionalidade frontal, mas há deficiência de técnica material que recomenda interpretação restritiva.

O art. 9º, como já mencionado, apenas declara a natureza indenizatória da CEAPM e seus efeitos administrativos. Esse dispositivo não é, por si, inconstitucional; porém sua constitucionalidade depende da concretude do sistema de controle. A natureza jurídica de uma verba não decorre exclusivamente da lei, mas da forma como ela é estruturada e executada. Portanto, o dispositivo é constitucional em abstrato, sem prejuízo de que eventual prática administrativa em desacordo com a finalidade possa descaracterizá-lo concretamente.

O art. 10, que proíbe ressarcimento de despesas relativas a bens ou serviços prestados por agente político, cônjuge, companheiro, parentes até terceiro grau, ou por empresa com participação dessas pessoas, é materialmente louvável e compatível com os princípios da moralidade e da impessoalidade. Trata-se de cláusula anticaptura, destinada a impedir autocontratação indireta e favorecimento familiar.

Os artigos 11, 12 e 13 estruturam o procedimento de reembolso e os meios de prova. Exigem atestação de recebimento do material ou prestação do serviço, compatibilidade com preços médios de mercado, autenticidade documental, apresentação tempestiva, documentos fiscais hábeis, discriminação clara do objeto e relatório pormenorizado da finalidade do gasto. Exigem, ainda, documentação específica para determinadas rubricas, inclusive publicação no portal da transparência.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



Materialmente, tais dispositivos são positivos e compatíveis com a Constituição, por densificarem moralidade, publicidade, controle e *accountability*. A previsão de publicação dos relatórios e comprovantes, com observância da proteção de dados pessoais, harmoniza-se com o dever de transparência e com a compreensão constitucional de que a gestão de verbas parlamentares deve ser sujeita a escrutínio público.

O art. 14, ao atribuir à Diretoria-Geral de Controle Interno a fiscalização formal, fiscal, contábil e de compatibilidade com a finalidade pública, bem como ao prever a devolução de valores ao erário em caso de irregularidade, é materialmente adequado. A existência de controle interno é elemento importante para preservar o caráter indenizatório e para prevenir que a verba se converta em mecanismo paralelo de incremento patrimonial.

O art. 15 (o primeiro, concernente à despesa orçamentária) prevê que os gastos correrão por dotações próprias da Câmara, suplementadas se necessário, e seu parágrafo único determina que, a cada exercício financeiro, a Diretoria-Geral de Finanças e Contabilidade encaminhe à Mesa Diretora estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demonstrativo de adequação em caso de eventual atualização monetária pelo IPCA.

Materialmente, esse dispositivo se alinha ao dever de responsabilidade fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com as peças orçamentárias. Ainda que a despesa esteja situada no âmbito do Legislativo, a exigência de previsão orçamentária e adequação fiscal é plenamente pertinente.

Por fim, o segundo “art. 15”, que trata da vigência, padece apenas do já referido vício de técnica legislativa por duplicidade de numeração, sem que disso resulte, isoladamente, inconstitucionalidade material.

Em síntese conclusiva da fundamentação, o projeto não revela, em sua espinha dorsal, incompatibilidade material necessária com a Constituição. A criação de verba indenizatória parlamentar é, em tese, admissível, desde que não seja utilizada como sucedâneo remuneratório e desde que se mantenha sob estrito regime de comprovação, pertinência, publicidade e controle.

O texto, contudo, contém pontos de maior risco material, notadamente a autorização ampla para “divulgação da atividade parlamentar” e para “serviços de segurança”, além de ambiguidades associadas às licenças e de falhas relevantes de técnica legislativa. Tais problemas não contaminam de modo inevitável a integralidade do projeto, mas também não devem ser minimizados.

III – CONCLUSÃO.

Ante o exposto, opina-se pela inexistência de inconstitucionalidade formal no Projeto de Lei nº 009/2026 e pela ausência de inconstitucionalidade material, em tese, desde que preservada a natureza estritamente indenizatória da verba instituída.

Não obstante, identificam-se pontos de relevante sensibilidade constitucional, notadamente as previsões relativas à divulgação da atividade parlamentar e



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Prefeitura Municipal de Mangaratiba
Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



aos serviços de segurança, as quais apresentam risco concreto de desvirtuamento da finalidade pública e afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Dessa forma, decidimos pelo veto parcial do Projeto de Lei, especificamente quanto ao art. 5º, incisos III e X, por inconstitucionalidade material, com a consequente sanção dos demais dispositivos, os quais, com as ressalvas apontadas, mostram-se juridicamente aptos à sanção.

Atenciosamente,

Mangaratiba, 27 de abril de 2026.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito