



**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
***Procuradoria***

---

São Mateus/ES, 10 de agosto de 2026.

Processos nº 1926/2026

**PARECER JURÍDICO**

ASSUNTO: PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA A IMPLANTAÇÃO DO TIRO DE GUERRA NESTE MUNICÍPIO E A CELEBRAÇÃO DE INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO COM EXÉRCITO BRASILEIRO.

**I. RELATÓRIO**

Submete-se à análise desta Procuradoria-Geral o Projeto de Lei nº 022, de 07 de agosto de 2026, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que “autoriza a implantação do Tiro de Guerra no Município de São Mateus e a celebração de instrumento de cooperação com o Exército Brasileiro, e dá outras providências”.

Segundo o texto encaminhado, o art. 1º autoriza o Poder Executivo a implantar o Tiro de Guerra em cooperação com o Exército Brasileiro, mediante instrumento de cooperação; o art. 2º prevê apoio administrativo, operacional, logístico, patrimonial e financeiro, conforme o instrumento, a legislação aplicável e a disponibilidade orçamentária; o art. 3º disciplina as despesas; e o art. 4º autoriza a regulamentação por decreto. A justificativa destaca o interesse público, a formação cívica e militar da juventude, a integração entre Poder Público e Forças Armadas e a necessidade de formalização da cooperação.

É o relatório.





# **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**

## **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

### ***Procuradoria***

---

#### **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no *artigo 40 da Resolução 002/2021 (Regimento Interno)* e *artigo 120 da Lei nº 001/90 (Lei Orgânica Municipal)*, que determinam à Procuradoria o assessoramento da Mesa Diretora e da Presidência desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução 002/2021 (Regimento Interno).

Compete a esta Procuradoria manifestar-se quanto à constitucionalidade formal, material e de iniciativa acerca do projeto ora proposto.

A manifestação jurídica desta Procuradoria é orientada por preceitos constitucionais, doutrinários e jurisprudenciais consolidados, com foco no interesse público e na observância estrita da legalidade.

Não se examina, neste parecer, a conveniência administrativa da instalação do Tiro de Guerra, a disponibilidade concreta de imóvel ou polígono de tiro, o atendimento dos requisitos técnicos do Exército, nem o conteúdo final do instrumento de cooperação, matérias que deverão ser verificadas na fase administrativa própria.

Cumprе esclarecer que os pareceres exarados possuem caráter opinativo, não vinculando o gestor público consulente, mas oferecendo-lhe elementos técnicos e jurídicos para a tomada de decisões mais seguras.

**Feitas essas considerações, passo agora a análise jurídica do caso, conforme solicitado.**





# **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**

## **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

### ***Procuradoria***

---

#### **II. 1. Conteúdo do Projeto**

O projeto não institui cargos, não cria órgão da Administração Municipal, não atribui ao Município funções de comando militar e não disciplina a organização interna do Exército. Seu núcleo é autorizar e disciplinar a participação municipal na instalação e manutenção de um Tiro de Guerra, mediante instrumento de cooperação.

A própria justificativa informa que a instalação depende de instrumento de cooperação e que os aspectos orçamentários serão tratados em proposições legislativas específicas, destinadas à adequação do planejamento e à abertura de crédito adicional, quando necessário.

#### **II.2 – Regime Federal dos Tiros de Guerra**

A Lei Federal nº 4.375/1964 (Lei do Serviço Militar) estabelece, em seu art. 59, que os Tiros de Guerra são órgãos de formação da reserva destinados também à instrução militar dos convocados não incorporados em organizações militares da ativa. O § 1º prevê que os Tiros de Guerra terão sede, material, móveis, utensílios e polígono de tiro providos pelas Prefeituras Municipais, sem subordinação ao Executivo municipal, e autoriza os Municípios, conforme seu interesse e possibilidades, a assumir outros ônus de funcionamento mediante convênios com os Ministérios Militares.

O Decreto nº 57.654/1966, que regulamenta a Lei do Serviço Militar, reproduz a lógica de cooperação: os Tiros de Guerra têm sua sede e estrutura providas pelas Prefeituras, sem subordinação ao Executivo municipal, e sua manutenção deve ser disciplinada por convênio prévio; também prevê cooperação municipal para residência de instrutores quando necessária.

O Exército Brasileiro informa, em publicação institucional, que os Tiros de Guerra possuem regulamento próprio, o R-138, aprovado pela Portaria nº 001, de 2 de janeiro de 2002. O próprio Exército descreve os TG como experiência de cooperação entre o Exército e a sociedade, representada pelo Poder Público municipal.





# **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**

## **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

### ***Procuradoria***

---

O R-138, conforme documentação reproduzida em fonte oficial municipal e em resposta do Comando do Exército, atribui ao Comandante do Exército a responsabilidade pela criação do Tiro de Guerra, prevendo que o processo de criação se inicie, quando houver interesse municipal, por requerimento do Executivo local dirigido ao Comandante da Região Militar. Portanto, a lei municipal não cria, por si só, a organização militar: ela deve funcionar como suporte jurídico à manifestação de interesse, à cooperação e às obrigações municipais.

#### **II.3 – Lei Orgânica do Município de São Mateus**

A Lei Orgânica municipal reconhece a competência do Município para tratar de matérias de interesse local e disciplina especificamente a cooperação interadministrativa. O texto oficial disponibilizado pela Prefeitura contém, entre outros, o art. 51, segundo o qual a iniciativa das leis compete ao Prefeito, Vereador ou Comissão da Câmara, cabendo exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das matérias financeiras, que criem despesa pública, de organização administrativa e orçamentária

A Lei Orgânica também possui capítulo específico sobre cooperação interadministrativa e técnica. Seus arts. 171 a 174 tratam de convênios com a União e outros entes, exigindo que os instrumentos contenham finalidade, referência aos atos legislativos autorizadores, cláusulas, vigência, obrigações, garantias de execução e fiscalização, além de prever a publicidade dos ajustes após aprovação legislativa. Esse regime local reforça a pertinência de uma lei municipal disciplinando a participação do Município na cooperação pretendida.

Registra-se, contudo, que o PDF oficial consultado na pesquisa eletrônica da Prefeitura indica texto consolidado apenas com emendas até 2011. As emendas orgânicas municipais localizadas posteriormente, especialmente as Emendas nº 54, 55 e 56/2025, incidem sobre outros dispositivos (art. 60; arts. 23 e 29; e art. 21, respectivamente), não tendo sido identificada, nas fontes consultadas, alteração posterior dos arts. 51 e 171 a 174. Recomenda-se, ainda assim, a conferência da versão consolidada vigente antes da emissão final do parecer pela Casa.





# **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**

## **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

### ***Procuradoria***

---

#### **II.4 – Constitucionalidade Formal**

A Constituição Federal, em seu art. 30, I e II, atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A cooperação municipal destinada à instalação e manutenção de Tiro de Guerra possui dimensão local evidente, pois envolve patrimônio, instalações, logística, despesas e organização da atuação administrativa municipal.

Não se trata, porém, de competência municipal para legislar sobre organização das Forças Armadas, serviço militar ou estrutura do Exército. Esses temas pertencem à esfera federal. O ponto decisivo é que o projeto não pretende disciplinar a estrutura militar do Tiro de Guerra; pretende estabelecer a participação do Município, expressamente admitida pelo art. 59, § 1º, da Lei do Serviço Militar.

Assim, a proposição é formalmente compatível com a repartição de competências se interpretada como lei municipal de cooperação e de autorização para a assunção das obrigações municipais, e não como lei de criação de organização militar.

#### **II.5 – Iniciativa Legislativa**

A iniciativa é adequada. O projeto foi apresentado pelo Prefeito Municipal, exatamente a autoridade constitucional e organicamente vocacionada a deflagrar o processo legislativo quando a matéria envolve execução administrativa, despesas públicas, patrimônio municipal, cooperação interadministrativa e planejamento orçamentário.

A Lei Orgânica de São Mateus reserva ao Prefeito a iniciativa das leis que criem ou aumentem despesa pública, tratem de organização administrativa ou de matéria orçamentária. Como o Projeto de Lei nº 022/2026 contém disciplina de apoio municipal e prevê despesas, a iniciativa do Chefe do Executivo é, além de adequada, a solução juridicamente mais segura.





# **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**

## **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

### ***Procuradoria***

---

Não se identifica reserva constitucional de lei complementar para a matéria. A veiculação por lei ordinária é adequada. Eventuais alterações posteriores do PPA, da LDO ou da LOA e eventual abertura de créditos adicionais deverão observar as espécies normativas e os procedimentos próprios, não sendo suficiente a autorização genérica do Projeto para substituir a legislação orçamentária específica.

Não há, portanto, vício de iniciativa no caso concreto.

#### **II.6 – a Questão da Autorização Legislativa para o instrumento de cooperação**

É necessário distinguir duas situações. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme em afastar normas que subordinem, de modo geral, a celebração de convênios pelo Executivo à autorização ou ratificação prévia do Legislativo, por afronta à separação dos Poderes (ADI 342/PR e ADI 770/MG).

No caso presente, entretanto, o projeto é de iniciativa do próprio Executivo e não cria uma barreira parlamentar geral à atuação administrativa. Além disso, a Lei do Serviço Militar expressamente prevê a assunção de ônus municipais por meio de convênio, e a Lei Orgânica local disciplina a cooperação interadministrativa e a referência aos atos legislativos autorizadores. Nesse contexto específico, a lei pode ser compreendida como norma de suporte jurídico e definição das obrigações municipais, e não como mecanismo de tutela parlamentar sobre cada ato de gestão.

Por cautela, recomenda-se que a redação final deixe claro que o instrumento de cooperação será celebrado pelo Executivo nos limites da legislação aplicável, do planejamento orçamentário e das condições técnicas estabelecidas pelo Exército, evitando que a lei municipal seja interpretada como condicionante de atos de competência privativa da Administração Militar.





# **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**

## **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

### ***Procuradoria***

---

#### **II.7 – Da Constitucionalidade Material**

A cooperação não viola a autonomia municipal. Ao contrário, decorre de faculdade legal expressamente reconhecida aos Municípios pela Lei do Serviço Militar e se insere no espaço de decisão administrativa local quanto à assunção de obrigações de interesse municipal.

A autonomia, contudo, não autoriza o Município a exercer comando, direção, fiscalização disciplinar ou organização militar sobre o Tiro de Guerra. A legislação federal determina expressamente que o TG não fica subordinado ao Executivo municipal. A redação do projeto deve, portanto, ser interpretada em harmonia com essa regra.

O art. 142 da Constituição insere as Forças Armadas na estrutura federal e a legislação infraconstitucional atribui ao Exército a responsabilidade pela organização e funcionamento militar dos Tiros de Guerra. O R-138, inclusive, indica que a criação do TG é responsabilidade do Comandante do Exército.

Por isso, a expressão “implantar o Tiro de Guerra”, constante do art. 1º, não deve ser compreendida como criação municipal de uma unidade militar. A interpretação constitucionalmente adequada é a de que o Município fica autorizado a promover as providências administrativas de sua esfera para viabilizar a instalação e o funcionamento do TG, cuja criação e ativação efetiva dependem dos atos próprios do Exército.

O Decreto nº 11.531/2023 disciplina convênios e instrumentos de cooperação no âmbito federal e define o acordo de cooperação técnica como instrumento, a título gratuito e sem transferência de recursos ou doação de bens, destinado à execução de ações de interesse recíproco. O decreto admite a celebração de acordos de cooperação técnica entre órgãos e entidades federais e órgãos ou entidades estaduais, distritais e municipais

Se o ajuste com o Exército envolver obrigações financeiras, obras, aquisição de bens ou transferência de recursos, o instrumento deverá ser estruturado de acordo com sua natureza jurídica





# **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**

## **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

### ***Procuradoria***

---

e com a legislação federal e municipal pertinente. A denominação “instrumento de cooperação” usada no projeto é prudente, pois permite que o instrumento definitivo seja enquadrado corretamente após definição de suas obrigações.

#### **II.8 – Aspectos Orçamentários e Fiscais**

O Projeto de Lei prevê apoio financeiro, patrimonial, logístico e operacional e estabelece que as despesas correrão por dotações próprias, em conformidade com o PPA e a LDO, suplementadas, se necessário. Essa cláusula não dispensa a Administração de observar a Lei Complementar nº 101/2000 e a legislação financeira.

Nos termos do art. 16 da LRF, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de entrada em vigor e nos dois seguintes, além de declaração de adequação orçamentária e financeira. A geração de despesa sem observância dos arts. 16 e 17 é considerada irregular.

Assim, se o Projeto, por si só, gerar obrigação de despesa imediata ou determinar expansão de ação governamental com aumento de gasto, recomenda-se que o processo legislativo seja instruído com os elementos fiscais exigíveis. Se, como parece decorrer da redação atual, a lei apenas autoriza a cooperação e a realização de despesas futuras condicionadas ao instrumento, à disponibilidade orçamentária e às leis orçamentárias próprias, os efeitos financeiros deverão ser submetidos ao controle fiscal no momento de sua efetiva execução.

A expressão “suplementadas, se necessário” não constitui autorização automática para abertura de crédito suplementar. A abertura de crédito adicional depende da autorização legislativa e da existência de recursos disponíveis, na forma da Lei nº 4.320/1964 e da legislação orçamentária local. Recomenda-se, portanto, que o art. 3º seja mantido apenas como regra de fonte orçamentária, sem pretender substituir a legislação específica de créditos adicionais.





# **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**

## **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

### ***Procuradoria***

---

#### **II.9 – Antecedente Legislativo Municipal - Lei nº 535/1997**

Foi localizada, no acervo legislativo oficial da Câmara Municipal de São Mateus, a Lei nº 535, de 11 de setembro de 1997, que “autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênio com o Ministério do Exército/1ª Região Militar, para implantação do Tiro de Guerra de São Mateus, e dá outras providências”. O diploma autorizava a celebração do convênio e continha obrigações municipais relativas a providências para execução, aluguel de imóvel para instrutor e remanejamento de servidores

A existência desse antecedente é juridicamente relevante. Nas buscas realizadas não foi localizada, em fonte oficial, lei posterior que expressamente o tenha revogado. Por isso, antes da votação, recomenda-se à Secretaria Legislativa verificar o *status* de vigência da Lei nº 535/1997 no cadastro legislativo consolidado.

Se a Lei nº 535/1997 ainda estiver formalmente vigente, é recomendável que o Projeto nº 022/2026 contenha dispositivo expresso revogando-a, ou, alternativamente, esclareça de forma inequívoca que a nova disciplina a substitui integralmente. A medida evita a coexistência de duas autorizações legislativas potencialmente incompatíveis, sobretudo porque o diploma de 1997 contém obrigações municipais mais específicas e onerosas.

Essa providência não decorre de inconstitucionalidade do Projeto, mas de segurança jurídica, coerência normativa e prevenção de conflitos de execução.

#### **II.10. Redação sugerida para aprimoramento**

Sem prejuízo da autonomia legislativa da Câmara, esta Procuradoria recomenda, por técnica e segurança jurídica, a seguinte redação para o núcleo do art. 1º:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a promover as providências administrativas necessárias à instalação e ao funcionamento de Tiro de Guerra no Município de São Mateus, em cooperação com o Exército Brasileiro, observados os atos, requisitos técnicos





# **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**

## **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

### ***Procuradoria***

---

e competências da União, bem como a celebrar o instrumento jurídico de cooperação cabível.”

Sugere-se, ainda, acrescentar ao art. 2º: “Parágrafo único. A cooperação municipal não implicará subordinação do Tiro de Guerra ao Poder Executivo Municipal, permanecendo sua organização, instrução, disciplina e direção militar submetidas ao Exército Brasileiro.”

No art. 3º, sugere-se: “Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias consignadas na Lei Orçamentária, observadas as disposições da Lei Complementar nº 101/2000, da Lei nº 4.320/1964, do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e dependerão, quando cabível, de autorização legislativa específica para abertura de créditos adicionais.”

Caso confirmada a vigência da Lei nº 535/1997, acrescentar artigo final: “Art. X. Fica revogada a Lei Municipal nº 535, de 11 de setembro de 1997.”

### **III. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral opina pela CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL do Projeto de Lei nº 022/2026, bem como pela REGULARIDADE DE SUA INICIATIVA, por ter sido apresentado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal e por tratar de matéria que envolve atuação administrativa, despesas, patrimônio e cooperação interadministrativa.

A constitucionalidade material decorre, em especial, da existência de autorização legal federal para a participação municipal no funcionamento dos Tiros de Guerra, prevista no art. 59, § 1º, da Lei nº 4.375/1964, e regulamentada pelo Decreto nº 57.654/1966. O Município pode assumir os encargos que lhe couberem mediante instrumento de cooperação, sem que isso implique subordinação do Tiro de Guerra ao Executivo municipal





**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
***Procuradoria***

---

A ressalva essencial é que a lei municipal não pode ser interpretada como ato de criação de organização militar. A criação e ativação do Tiro de Guerra dependem dos atos próprios do Exército, nos termos da legislação e regulamentação militar. A redação sugerida para o art. 1º torna esse limite mais claro e reduz risco de questionamento por invasão de competência federal.

Recomenda-se, ainda, que a tramitação observe:

(a) a demonstração da adequação orçamentária e financeira quando houver aumento de despesa sujeito aos arts. 15 a 17 da LRF;

(b) a compatibilidade com PPA, LDO e LOA;

(c) a disciplina específica dos créditos adicionais, se necessários;

(d) a celebração do instrumento de cooperação com conteúdo, obrigações, vigência, fiscalização, publicidade e destinação patrimonial adequadamente definidos; e

(e) a verificação da vigência da Lei Municipal nº 535/1997, com sua expressa revogação ou substituição, se ainda vigente.

Em conclusão, o parecer é FAVORÁVEL à tramitação e aprovação do Projeto de Lei nº 022/2026, preferencialmente com os ajustes de redação e as cautelas acima indicados.

Recomenda-se o encaminhamento às Comissões Permanentes de Constituição, Justiça, Direitos Humanos, Cidadania e Redação e de Finanças, Orçamento e Fiscalização.

É o parecer, s.m.j., que remetemos a autoridade superior para apreciação e decisão acerca do prosseguimento.

**FRANCISCO ALUIZO XAVIER**  
*Procurador-Geral Legislativo*  
*DECRETO nº 127/2025*



## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://camarasaomateus.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 320038003000390031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **FRANCISCO ALUIZO XAVIER** em **10/08/2026 16:40**

Checksum: **C59E539E8AA269CF9CAE320559719DEB1DE666CE24268D41E70166B3A2136FB1**



Autenticar documento em <https://camarasaomateus.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 320038003000390031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.