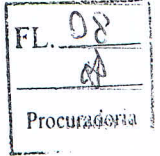




**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



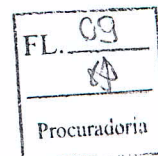
Processo nº 1547-0100/15-8

Parecer nº

7.917

ADICIONAL DE QUALIFICAÇÃO. LEI  
ESTADUAL Nº 14.688/2015. AUTO  
APLICABILIDADE OBJETIVA PARCIAL DO  
DISPOSITIVO LEGAL. ÁREAS DE  
INTERESSE DO PARLAMENTO GAÚCHO.  
ALCANCE SUBJETIVO DA NORMA.  
SERVIDORES EFETIVOS DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA.

O Adicional de Qualificação instituído  
pelos artigos 14 e 15 da Lei Estadual nº  
14.688/2015, é norma de eficácia plena,  
com incidência, aplicabilidade e eficácia  
direta e imediata. A aplicabilidade da  
norma é restrita às situações e aos  
percentuais descritos nos incisos I, II, III e  
IV do artigo 15, com alcance a todos os  
servidores efetivos da Assembleia  
Legislativa, mais especificamente aos  
servidores efetivos dos Grupos I, II e III, e a  
todos os servidores efetivos que



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**

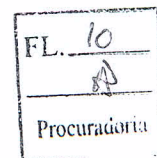
eventualmente não tenham optado pela nova carreira mas permaneçam em atividade.

A definição de áreas de interesse do Parlamento abrange todas aquelas já constantes nas normas internas, especialmente a Resolução nº 3.030/2008 (Regulamento Interno), Resolução nº 2.288/1991 (Regimento Interno) e RSM nº 1.319/2015 (Frentes Parlamentares). A abertura normativa para a possibilidade de regulamentação permite que as áreas de interesse em que a Assembleia Legislativa tem competência para atuar sejam ampliadas pela Mesa. Necessidade expressa de regulamentação do inciso V do artigo 15.

PELA AUTO APLICABILIDADE PARCIAL DOS DISPOSITIVOS DOS ARTIGO 14 E 15 DA LEI Nº 14.688/2015, TERMOS DO PRESENTE PARECER.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



Senhor Procurador-Geral:

O Senhor Superintendente Administrativo e Financeiro solicita exame jurídico desta Procuradoria quanto ao questionamento do Departamento de Gestão de Pessoas em relação à auto aplicabilidade do dispositivo dos artigos 14 e 15 da Lei Estadual nº 14.688/2015, que instituiu o Adicional de Qualificação aos servidores efetivos da Assembleia Legislativa (fl. 06).

A dúvida da consulta encaminhada pelo DGP centra-se na expressão “em áreas de interesse dos órgãos do Poder Legislativo a ser estabelecidas em Regulamento”, constante no *caput* do artigo 14 da referida lei (fl. 02).

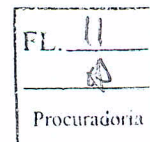
O teor da consulta do DGP é assim reproduzida:

*“Senhor Superintendente Administrativo e Financeiro*

*O art. 14 da Lei nº 14.688, de 29 de janeiro de 2015, instituiu o “Adicional de Qualificação” – AQ – aos servidores do Quadro de Pessoal Efetivo da Assembleia Legislativa, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos em ações de treinamento, títulos, diplomas ou certificados de cursos de pós-graduação, em sentido amplo ou estrito, em áreas de interesse dos órgãos do Poder Legislativo a ser estabelecidas em regulamento.*



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



*Considerando que o regulamento mencionado no referido dispositivo legal ainda não foi editado e que está na pauta da Divisão de Vantagens deste Departamento a instrução dos processos de concessão do Adicional de Qualificação, solicitamos orientação dessa Superintendência em relação à eventual auto aplicação do art. 15, incisos I, II e III, em relação aos servidores que exercem cargo efetivo dos Grupos I e II, e inciso IV, em relação aos servidores que exercem cargo efetivo do Grupo I.*

*Ainda, submetemos minuta de informação para a instrução dos processos acompanhada de modelo de ato administrativo para concessão do Adicional de Qualificação.*

*À sua consideração, sugerindo a autuação desta consulta e posterior encaminhamento à Procuradoria."*

A consulta vem assinada pela servidora Gabriele Bittencourt da Silva, Diretora do DGP, em substituição.

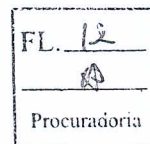
Às fls. 03/05 o DGP junta minutas de ato e informações para instruir os processos em que requerido o Adicional de Qualificação.

É o relato.





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



Previamente ao exame do detalhamento do cerne da consulta, necessário afastar algumas dúvidas trazidas no bojo desta.

A dúvida do DGP, inicialmente, está na auto aplicabilidade da norma em razão da apontada regulamentação futura das áreas de interesse da Assembleia Legislativa para considerar os conhecimentos adicionais adquiridos pelos servidores efetivos do Parlamento com o propósito de incidência do Adicional de Qualificação.

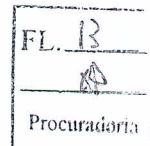
Contudo, um problema surge na redação da consulta. Note-se que o DGP, embora solicite orientação em relação à auto aplicabilidade da norma do artigo 15, desde logo, sem qualquer consulta, limita e direciona objetiva e subjetivamente a incidência dos dispositivos ao questionar se são auto aplicáveis os incisos I, II e III do artigo 15 aos servidores dos Grupos I e II, e o inciso IV do mesmo artigo 15 aos servidores do Grupo I.

A limitação e o direcionamento na consulta do DGP traz problema de duas ordens.

O primeiro porque restringe indevidamente o Adicional de Qualificação aos servidores efetivos dos Grupos I e II, excluindo os Procuradores da Assembleia Legislativa, integrantes do Grupo III, além daqueles servidores que não tenham optado ou podido optar pelas novas carreiras organizadas pela Lei nº



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



14.688/2015, que, como se sabe, não integram o novo quadro e as novas carreiras, **mas nem por isso deixam de ser servidores efetivos submetidos aos demais dispositivos da apontada lei.**

Segundo, porque não se pode afirmar, como faz o DGP, que o inciso IV do artigo 15 incide apenas para os servidores do Grupo I (Cargos de Nível Médio – Agente Legislativo e Técnico Legislativo) com exclusão dos servidores do Grupo II (Cargos de Nível Superior – Analista Legislativo) e do Grupo III (Procuradores) e, no mesmo sentido, dos servidores do Quadro de Pessoal em extinção.

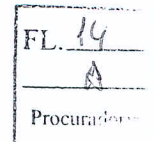
A fim de evitar indevida inação administrativa para a implantação do Adicional de Qualificação, que já beira o quarto mês, e novos questionamentos, a presente consulta abordará todos os aspectos atinentes ao Adicional de Qualificação, apontando desde logo o que e como a Administração deve proceder para tutelar efetivamente os direitos dos servidores.

**Considerações sobre Lei e Regulamento**

A questão jurídica a ser examinada compreende-se na relação entre lei e regulamento. Seguindo inicialmente os termos da consulta formulada pelo DGP, o ponto de partida do exame é a inexistência no atual quadro normativo interno de regulamento explícito para explicação da Lei nº 14.688/2015. A dúvida na eficácia (aplicação) de seus artigos 14 e 15 está na apressada pré-compreensão de que é necessário regulamento



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



posterior para dizer o que a lei já disse, segundo o órgão gestor de pessoal da Assembleia Legislativa.

A redação dos dispositivos tem o seguinte teor:

Art. 14. Fica instituído o Adicional de Qualificação – AQ – aos Servidores do Quadro de Pessoal Efetivo da Assembleia Legislativa, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos em ações de treinamento, títulos, diplomas ou certificados de cursos de pós-graduação, em sentido amplo ou estrito, **em áreas de interesse dos órgãos do Poder Legislativo a ser estabelecidas em regulamento.**

§ 1.º O adicional de que trata este artigo **não será concedido quando o curso constituir requisito para ingresso no cargo.**

§ 2.º Para efeito do disposto neste artigo **serão considerados somente os cursos e as instituições de ensinos reconhecidos pelo Ministério da Educação, na forma da legislação.**

§ 3.º Serão **admitidos cursos de pós-graduação lato sensu somente com duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas.**

Art.15. O AQ **incidirá sobre o vencimento básico do servidor da seguinte forma:**

I - 12,5% (doze vírgula cinco por cento) em se tratando de título de **Doutor**;

II - 9% (nove por cento) em se tratando de título de **Mestre**;

III - 7,5% (sete vírgula cinco por cento) em se tratando de certificado de **Especialização**;

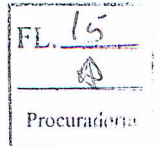
IV - 5% (cinco por cento) em se tratando de título de graduação em curso de **nível superior**; e

V - 2% (dois por cento) para ações de capacitação e treinamento, quando não utilizadas para promoção por merecimento ou encaminhamentos de capacitação por baixo rendimento de desempenho, bem como os conhecimentos adquiridos em ações de





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



treinamento, títulos, diplomas ou certificados, em sentido amplo e estrito, em área que seja de interesse dos órgãos do Poder Legislativo, **mediante regulamento próprio.**

Parágrafo único. **Em nenhuma hipótese o servidor perceberá cumulativamente mais de um percentual dentre os previstos nos incisos I a IV do “caput” deste artigo.**

A relação entre lei e regulamento é relação de continente e conteúdo. A lei institui e determina a ordem jurídica com a força da representatividade do Parlamento. Quando faltam à lei as minúcias que impedem sua eficácia (aplicação), o regulamento torna-se necessário para explicar e detalhar o que a lei disse.

O regulamento, por mais que alguns não queiram, está limitado e condicionado ao conteúdo da lei, dentro da moldura do princípio da legalidade, prestigiado no inciso II do artigo 5º e artigo 37, *caput*, da Constituição da República.

O princípio da legalidade impõe à Administração Pública em geral vedação à concessão de direitos, criação de obrigações ou imposição de obstáculos por meio de regulamento<sup>1</sup>. *Contrario sensu*, o mesmo princípio da legalidade veda e sanciona a Administração Pública que não concretiza e que não torna eficaz os direitos estabelecidos em lei, recaindo em conduta omissa de ilegalidade.

A gravidade da omissão estatal nesses casos é tamanha, que o constituinte tutelou a eventual inação da

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 64.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA

|            |
|------------|
| FL. 16     |
| Procurador |

Administração em tema de concretização de direitos individuais, tais como a aqui em discussão, pela via do mandado de injunção, conforme inciso LXX do artigo 5º da Constituição da República<sup>2</sup>.

Seja como for, no presente caso a Administração não precisa agir para possibilitar a incidência dos dispositivos citados, ao menos em parte destes, porque parte de seu conteúdo é auto aplicável.

Há quatro significados clássicos do princípio da legalidade descritos por Odete Medauar<sup>3</sup>:

“a) a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários à lei; b) a Administração só pode editar atos ou medidas que uma norma autoriza; c) somente são permitidos atos cujo conteúdo seja conforme a um esquema abstrato fixado por norma legislativa; d) a Administração só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena fazer”.

Desses significados do princípio da legalidade conclui-se que a Administração somente pode agir diante de lei (formal e material) que a autorize e, nesses casos, deve agir em conformidade com o conteúdo da lei autorizativa, seja de modo mais restrito ou mais amplo, **mas desde que em conformidade com a banda de atuação formulada previamente pela lei.**

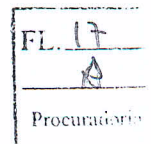
<sup>2</sup> Acerca do tema, CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. Editora Atlas, 2012, pp. 1043-1048.

<sup>3</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 17ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 140. As lições de Medauar tem inspiração em Eisenmann, conforme:

9



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**  
**PROCURADORIA**



No dizer de MEDAUAR:

“a habilitação legal, por vezes, é somente norma de competência, isto é, norma que atribui poderes para adotar determinadas medidas, ficando a autoridade com certa margem de escolha no tocante à substância da medida; **por vezes, a base legal expressa um vínculo estrito do conteúdo do ato ao conteúdo da norma ou às hipóteses aí arroladas**”<sup>4</sup>.

E complementa:

“Em geral, **nas medidas de repercussão mais forte nos direitos dos cidadãos, há vinculação mais estrita da medida administrativa ao conteúdo da norma**”<sup>5</sup>.

No mesmo sentido, BANDEIRA DE MELLO  
ensina:

“Portanto, **a função do ato administrativo só poderá ser a de agregar à lei nível de concreção; nunca lhe assistirá instaurar originariamente qualquer cerceio a direitos de terceiros**”<sup>6</sup>.

Doutrina mais detalhada examina o conteúdo de leis atuais (ou redação legislativa atual) que trazem em seu texto ao mesmo tempo uma **previsão** e uma **ação**, o que foi conceituado em doutrina como **lei-medida**.

---

EISENMANN, Charles. **O direito administrativo e o princípio da legalidade**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, nº 56, pp. 24-55, abr./jun. 1959.

<sup>4</sup> *Op. Cit.*, p. 141.

<sup>5</sup> *Op. Cit.* p. 141.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA

FL. 18  
28  
Procurador

O tema foi trazido à realidade brasileira por Almiro do COUTO E SILVA que explica que a lei-medida “*não é norma que disciplina a ação; é ela a própria ação endereçada a resolver um determinado problema*”, sendo caracterizada em verdade por ser “*uma mistura de lei com ato administrativo*”<sup>7</sup>.

O artigo 14 da Lei nº 14.688/2015 tem natureza de lei-medida, ao menos em relação aos incisos I, II, III e IV do artigo 15, devendo ser aplicada desde logo, **pois contém em seu texto todos os elementos necessários para ser concretizada.**

**Das áreas de interesse do Parlamento –**  
**Definição já existente – Estrutura**  
**Administrativa**

Trazendo as lições da doutrina jurídica para o caso concreto da consulta, a Administração da Assembleia Legislativa tem caminhos aparentemente restritos para determinar (ou regulamentar) as “áreas de interesse dos órgãos do Poder Legislativo”.

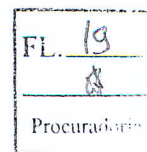
<sup>6</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 106.

<sup>7</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. **Problemas Jurídicos do Planejamento**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do RS, Porto Alegre nº 27, 2004, p. 135.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



A razão da afirmativa está na constatação de que as áreas de interesse do Parlamento já estão descritas nas normas internas.

As áreas de interesse do Parlamento podem ser constatadas na regulação normativa da estrutura administrativa (Regulamento Interno) e na estrutura parlamentar (Regimento Interno). Inicia-se pela regulação da estrutura administrativa.

A restrição é dada pelo próprio conjunto normativo interno editado previamente pela Assembleia Legislativa que define as áreas de interesse do Parlamento Gaúcho. A Administração terá imenso esforço argumentativo em eventual restrição das áreas de interesse já demarcadas normativamente pela própria Assembleia Legislativa. A atuação administrativa para regulamentar as áreas de interesse cinge-se à possibilidade de ampliá-la para além das áreas já contempladas em sua regulamentação interna.

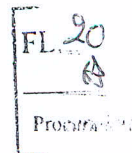
A Resolução nº 3.030, de 23 de dezembro de 2008, com as devidas atualizações, instituiu o **Regulamento Geral** da Assembleia Legislativa, estabelecendo a estrutura organizacional no artigo 3º, da seguinte forma:

“Art. 3º A estrutura organizacional a que se refere o art. 2º é composta pelos seguintes órgãos centrais:

I - Gabinete da Presidência;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



- II - Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional;
- III - Ouvidoria;
- IV - Procuradoria;
- V - Grupo de Controle Interno;
- VI - Escola do Legislativo;
- VII - Memorial do Legislativo do Rio Grande do Sul;
- VIII - Superintendência-Geral;
- IX - Superintendência Legislativa;
- X - Superintendência Administrativa e Financeira; e
- XI - Superintendência de Comunicação Social e Relações Institucionais”.

Cabe lembrar que é essa estrutura organizacional que define as competências dos órgãos administrativos e, por isso, **indica claramente as áreas de interesse** do Parlamento Gaúcho e a **qualificação desejada dos servidores para o desempenho e realização dessas competências**.

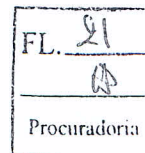
Desdobrando a estrutura, estão inseridas nas Superintendências os seguintes órgãos com as respectivas competências:

Art. 19. Às Superintendências, órgãos de direção executiva, subordinadas diretamente à Superintendência-Geral, **incumbe dirigir e coordenar a execução das atividades em suas áreas de competência**, que serão as seguintes:

- I - Superintendência **Legislativa**;
- II - Superintendência **Administrativa e Financeira**; e
- III - Superintendência de **Comunicação Social e Relações Institucionais**.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



Inicia-se pela **Superintendência Legislativa**:

Art. 20. À **Superintendência Legislativa** compete **dirigir a execução e o registro de todas as atividades que envolvem o processo legislativo**, bem como gerenciar e coordenar o Sistema de Proposições - PRO -, sendo constituída pelos seguintes órgãos de execução: (Redação dada pela Resolução n.º 3.114/13)  
I - Gabinete de **Consultoria Legislativa**; (Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10)  
II - Departamento de **Assessoramento Legislativo**;  
III - Departamento de **Comissões Parlamentares**; e  
IV - Departamento de **Taquigrafia**.

Art. 21. Ao **Gabinete de Consultoria Legislativa** **competete prestar assessoramento técnico-legislativo aos Órgãos da Assembleia Legislativa, às Coordenadorias de Bancadas e aos Deputados**, quando solicitado, nos termos da Resolução n.º 2.951, de 19 de outubro de 2005, cujas atribuições constam no ANEXO I desta Resolução. (Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10)

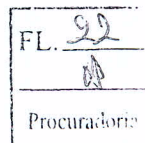
Art. 22. Ao **Departamento de Assessoramento Legislativo** compete **executar as atividades relacionadas com o desenvolvimento do processo legislativo, bem como assessorar a Mesa no Plenário**, sendo integrado pelos seguintes órgãos de apoio, cujas atribuições constam no ANEXO I desta Resolução:  
I - Divisão de Controle e Tramitação Legislativa; e  
II - Divisão de Elaboração Legislativa.  
III - Divisão de Informação Legislativa. (Incluído pela Resolução n.º 3.058/10)

Art. 23. Ao **Departamento de Comissões Parlamentares** compete **executar as atividades relacionadas ao acompanhamento**





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



**dos trabalhos das Comissões Parlamentares da Assembléia Legislativa**, sendo integrado pelos seguintes órgãos de apoio, cujas atribuições constam no ANEXO I desta Resolução:

- I - Divisão de Assessoria às Comissões Permanentes e Mistas Permanentes;
- II - Divisão de Assessoria às Comissões Temporárias; e
- III - Divisão de Acompanhamento e Registro de Documentação.

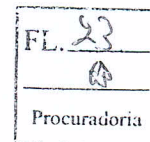
Art. 24. Ao **Departamento de Taquigrafia compete registrar e documentar as atividades parlamentares**, sendo integrado pelos seguintes órgãos de apoio, cujas atribuições constam no ANEXO I desta Resolução:

- I - Divisão de Redação de Plenário; (Redação dada pela Resolução n.º 3.114/13)
- II - Divisão de Redação de Comissões e Eventos Institucionais; (Redação dada pela Resolução n.º 3.114/13)
- III - Divisão de Redação Final e Histórico de Debates; (Redação dada pela Resolução n.º 3.114/13)
- IV - Divisão de Sonorização, Gravação e Apoio Técnico. (Incluído pela Resolução n.º 3.114/13)

Na Superintendência Legislativa **são constatadas áreas de interesse do Parlamento em tudo aquilo que for matéria de interesse da área parlamentar**. Note-se que o Gabinete de Consultoria Legislativa e os Departamentos de Assessoramento Legislativo, Comissões Parlamentares e Taquigrafia executam tarefas estritamente vinculadas às competências das Comissões Técnicas Permanentes e Temporárias, conforme redação dos artigos 56 a 93-H da Resolução nº 2.288, de 18 de janeiro de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



1991 e alterações posteriores, que trata do **Regimento Interno** da Assembleia Legislativa.

O elenco de competências da área parlamentar também indica de modo claro as áreas de interesse do Parlamento. Como dito, esse aspecto será examinado no tópico seguinte ao exame das competências e áreas de interesse da estrutura administrativa da Assembleia Legislativa.

Nesse ponto, não obstante, **é possível dizer que é interesse do Parlamento dispor de profissionais com qualificação nas mais diversas áreas do conhecimento humano, dado que a Assembleia Legislativa, por seus parlamentares, não tem excluída essa ou aquela matéria, esse ou aquele fato, podendo (devendo) tomar conhecimento e iniciativa em todos os assuntos que interessam às comunidades locais em especial e aos interesses do Estado em geral.**

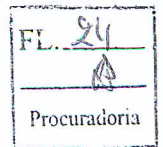
Por causa disso, como exemplo para facilitar o entendimento, o cargo de Consultor, atualmente Analista Legislativo – Consultor, não **exigi formação superior específica, mas apenas a formação superior.**

Leia-se o Anexo I do inciso II da Lei nº 14.688/2015, *ipsis litteris*:

II – ANALISTA LEGISLATIVO – CONSULTOR:  
A) REQUISITO ESPECÍFICO PARA INGRESSO:  
**Diploma de curso de nível superior**  
devidamente registrado no órgão oficial.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



B) SÍNTESE DAS ATRIBUIÇÕES:

**Prestar assessoramento de alta complexidade nas áreas administrativas, legislativa e de consultoria técnica aos Deputados e órgãos do Poder Legislativo.**

**Essa exigência legal atual ocorre pela necessidade de ingressarem na Assembleia Legislativa servidores das mais diversas áreas do conhecimento, porque todas estas são de interesse do Parlamento, mercê da representatividade popular que o caracteriza.**

Exemplo disso se constata da recente Resolução de Mesa nº 1.139/2015, que dispõe sobre a criação das Frentes Parlamentares, e que em seu artigo 1º vinculado seu objeto aos interesses da sociedade:

Art. 1º Fica autorizada a criação de Frentes Parlamentares no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul que **tenham por objetivo tratar de assuntos específicos de interesse da sociedade.**

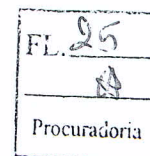
Salvo eventual posição contrária, os interesses da sociedade não são limitados a esse ou aquele ramo do conhecimento, mas abarcam as mais diversas matérias.

Continuando, a **Superintendência Administrativa e Financeira** tem a seguinte competência e é assim estruturada:





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



Art. 25. À **Superintendência Administrativa e Financeira compete dirigir e controlar a execução de todas as atividades que envolvam os processos administrativos**, sendo integrado pelos seguintes órgãos de execução:

- I - Departamento de Orçamento e Finanças;
- II - Departamento de Gestão de Pessoas;
- III - Departamento de Tecnologia da Informação;
- IV - Departamento de Logística;
- V - Departamento de Patrimônio, Compras e Contratos; (Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10)
- VI - Departamento de Segurança do Legislativo.
- VII - Comissão Permanente de Licitações. (Incluído pela Resolução n.º 3.058/10)

Art. 26. Ao **Departamento de Orçamento e Finanças compete planejar, executar e controlar as atividades de elaboração orçamentária e de movimentação de recursos financeiros**, sendo integrado pelos seguintes órgãos de apoio, cujas atribuições constam no ANEXO I desta Resolução:

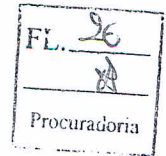
- I - Divisão de Controle e Execução Orçamentária;
- II - Divisão de Finanças e Pagamentos; e
- III - Divisão de Gestão Financeira de Contratos.

Art. 27. Ao **Departamento de Gestão de Pessoas compete executar as atividades inerentes à administração, à qualificação e ao desenvolvimento de recursos humanos, bem como a realização de perícia médica para o ingresso de servidores, o estabelecimento de medidas de proteção e saúde ao trabalho dos servidores e o atendimento médico e odontológico aos Deputados e servidores**, sendo integrado pelos seguintes órgãos de apoio, cujas atribuições constam no Anexo I desta Resolução: (Redação dada pela Resolução n.º 3.099/12)

- I - Divisão de Ingresso;
- II - Divisão de Controle do Quadro Funcional;



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



- III - Divisão de Folha de Pagamento;
- IV - Divisão de Estágios;
- V - Divisão de Vantagens; e
- VI - Divisão de Saúde e Medicina do Trabalho.

**Art. 28. Ao Departamento de Tecnologia da Informação compete planejar, implantar e manter os sistemas informatizados, tornando disponíveis os recursos de "hardware" e "software", bem como administrar a rede interna de informática,** sendo integrado pelos seguintes órgãos de apoio, cujas atribuições constam no ANEXO I desta Resolução:

- I - Divisão de Suporte;
- II - Divisão de Sistemas;
- III - Divisão de Rede;
- IV - Divisão de Internet, Intranet e Portais; e
- V - Divisão de Relacionamento e Gestão do Conhecimento.
- VI - Divisão de Telefonia. (Incluído pela Resolução n.º 3.072/11)

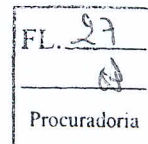
**Art. 29. Ao Departamento de Logística compete prestar apoio operacional na execução e projetos de obras, reformas e manutenção em geral, bem como executar serviços de protocolo e arquivo, correspondência, transporte e serviços complementares,** sendo integrado pelos seguintes órgãos de apoio, cujas atribuições constam no ANEXO I desta Resolução: (Redação dada pela Resolução n.º 3.072/11)

- I - Divisão de Projetos; (Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10)
- II - Divisão de Manutenção; (Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10)
- III - Divisão de Protocolo e Arquivo; (Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10)
- IV - Divisão de Correspondência; (Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10)
- V - Divisão de Telefonia; (Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10) (REVOGADO pela Resolução n.º 3.072/11)





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



- VI - Divisão de Serviços Complementares; e  
(Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10)  
VII - Divisão de Transporte. (Redação dada pela  
Resolução n.º 3.058/10)

**Art. 30. Ao Departamento de Patrimônio, Compras e Contratos compete o controle patrimonial, o processamento das compras, a gestão dos contratos de confecção de impressos e a elaboração e controle da vigência dos contratos da Assembleia Legislativa**, sendo integrado pelos seguintes órgãos de apoio, cujas atribuições constam no ANEXO I desta Resolução: (Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10)

- I - Divisão de Patrimônio e Tombamento;  
(Redação dada pela Resolução n.º 3.058/10)  
II - Divisão de Almoxarifado; (Redação dada pela  
Resolução n.º 3.058/10)  
III - Divisão de Compras; e (Redação dada pela  
Resolução n.º 3.058/10)  
IV - Divisão de Contratos. (Redação dada pela  
Resolução n.º 3.058/10)

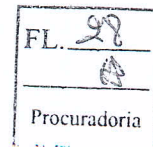
**Art. 31. Ao Departamento de Segurança do Legislativo compete exercer o policiamento da Assembléia Legislativa, nos termos do art. 271 do Regimento Interno, garantindo a ordem dos trabalhos legislativos, a segurança pessoal dos parlamentares, dos servidores e de quaisquer visitantes, bem como zelar pela guarda dos bens patrimoniais do Poder Legislativo**, sendo integrado pelos seguintes órgãos de apoio, cujas atribuições constam no ANEXO I desta Resolução:

- I - Divisão de Administração e de Credenciamento;  
II - Divisão de Guarda Institucional e Apoio a Sindicâncias;  
III - Divisão de Proteção a Autoridades; e  
IV - Divisão de Monitoramento e Brigada de Incêndio.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



Art. 31-A. A Comissão Permanente de Licitações é composta por três membros titulares, sendo um deles o Presidente, e três membros suplentes. (Incluído pela Resolução n.º 3.058/10)

§ 1.º Os membros da Comissão Permanente de Licitações serão designados por ato do Superintendente Administrativo e Financeiro, dentre os servidores estáveis do Quadro de Pessoal Efetivo, de reputação ilibada e com formação universitária, e a investidura de seus membros não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para o período subsequente. (Incluído pela Resolução n.º 3.058/10)

§ 2.º Os membros da Comissão Permanente de Licitações não poderão integrar Comissão de Recebimento de Bens. (Incluído pela Resolução n.º 3.058/10)

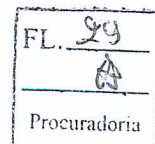
§ 3.º As atribuições de pregoeiro serão exercidas por membro da Comissão Permanente de Licitações. (Incluído pela Resolução n.º 3.058/10)

Na Superintendência Administrativa e Financeira são constatadas áreas de interesse do Parlamento relacionadas à formação em **direito, economia, administração de empresas, contabilidade, psicologia, pedagogia, informática, biblioteconomia, medicina, odontologia, assistente social.**

Por isso, encontram-se servidores do Parlamento com as mais diversas formações acadêmicas. Essa diversidade, dada pela Resolução n.º 3.030/2008 – Regulamento Interno da Assembleia Legislativa do RS – encontra razão nas áreas de interesse que são desenvolvidas pelo Parlamento Gaúcho. **Sem essa diversidade de formação, não se poderiam realizar as competências administrativas e legislativas próprias do Parlamento.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



A **Superintendência de Comunicação Social e Relações Institucionais** tem a seguinte competência e é assim integrada:

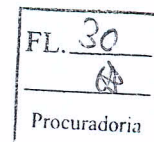
Art. 32. À **Superintendência de Comunicação Social e Relações Institucionais** compete divulgar as atividades da Assembleia Legislativa no âmbito jornalístico e publicitário para o fortalecimento da imagem do Poder, bem como promover as relações públicas e culturais com a sociedade em geral e órgãos de Governo, sendo integrada pelos seguintes órgãos de execução:

- I - Espaço Municipalista; (Redação dada pela Resolução n.º 3.123/14)
- II - Departamento de Jornalismo;
- III - Departamento de Publicidade; e
- IV - Departamento de Relações Públicas e Atividades Culturais.

Na Superintendência de Comunicação Social e Relações Institucionais são constadas as seguintes áreas de interesse do Parlamento: publicidade, jornalismo, fotografia. Essas áreas sugerem que sejam ocupadas por servidores qualificados em conhecimentos nas áreas de **publicidade**, **propaganda**, **marketing**, **jornalismo**, **fotografia**, **web design**.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



Das áreas de interesse do Parlamento -  
Definição já existente - Estrutura  
Parlamentar

A Resolução nº 2.288, de 18 de janeiro de 1991, com as alterações posteriores, dispõe sobre o **Regimento Interno** da Assembleia Legislativa do RS. Dessa regra é possível destacar as competências parlamentares constantes nas Comissões Permanentes e Temporárias.

Bom lembrar que as Comissões Permanentes têm caráter **técnico-legislativo** ou **especializado** que tem por escopo apreciar as proposições submetidas a seu exame, a teor do inciso I do artigo 45 da Resolução nº 2.288/1991.

As temporárias, por sua vez, são instituídas para apreciar determinada matéria, **sem limitação de tema**, forte no inciso II do artigo 45 da mesma Resolução.

As Comissões Parlamentares, cabe frisar e lembrar, são assessoradas por servidores efetivos e em comissão. Esse assessoramento demanda, como descreve a Resolução, **conhecimento técnico-legislativo em uma extensa e infindável gama de conhecimentos, do direito à biologia, da economia à antropologia, da contabilidade às artes plásticas, e daí por diante.**





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



A isso alude o artigo 48 que diz:

Art. 48 - As Comissões, exceto as de Representação Externa, poderão solicitar, em caráter temporário, **o concurso de assessoramento especializado ou a colaboração de funcionários habilitados, a fim de executar trabalho de natureza técnica ou científica relacionado com as suas atribuições ou competência.**

Essa regra da estrutura da área parlamentar das Comissões vincula-se àquela outra regra da estrutura da área administrativa, constante nos artigos 21 e 23 da Resolução nº 3.030/2008, que diz:

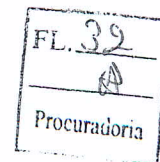
Art. 21. Ao **Gabinete de Consultoria Legislativa compete prestar assessoramento técnico-legislativo aos Órgãos da Assembleia Legislativa, às Coordenadorias de Bancadas e aos Deputados**, [...]

Art. 23. Ao **Departamento de Comissões Parlamentares compete executar as atividades relacionadas ao acompanhamento dos trabalhos das Comissões Parlamentares da Assembléia Legislativa**, [...]

Para exemplificar a gama de temas e ramos do conhecimento que podem ser objeto de apreciação pelas Comissões Técnicas Permanentes adequado descrever as comissões atualmente existentes e suas respectivas **áreas de atuação** de acordo com os artigos 50 e 56 da Resolução nº 2.288/2008. Eis o teor:



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**  
**PROCURADORIA**



Art. 50 - São as seguintes as **Comissões Técnicas Permanentes**:

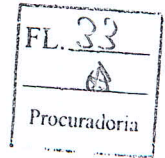
- I - Comissão de **Constituição e Justiça**;
- II - Comissão de **Finanças e Planejamento**;
- III - Comissão de **Serviços Públicos**;
- IV - Comissão de **Cidadania e Direitos Humanos**;
- V - Comissão de **Agricultura, Pecuária e Cooperativismo**;
- VI - Comissão de **Assuntos Municipais**;
- VII - Comissão de **Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia**;
- VIII - Comissão de **Saúde e Meio Ambiente**;
- IX - Comissão de **Economia e Desenvolvimento**.

Art. 56 - As proposições sujeitas a exame ou votação das Comissões Técnicas Permanentes serão distribuídas obedecendo-se às respectivas **áreas de atuação**, quais sejam:

I - Comissão de Constituição e Justiça - **aspectos constitucional, legal e jurídico das proposições; apreciar assuntos de natureza constitucional ou jurídica que lhe sejam submetidos**, em consulta pelo Presidente da Assembleia Legislativa, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento; apreciar matéria atinente à organização do Estado e dos Poderes; intervenção federal e estadual; transferência da sede da Assembleia Legislativa; perda de mandato de Deputado, renúncia de Deputado, direitos e deveres do mandato parlamentar; destituição do Procurador-Geral de Justiça; afastamento do Estado do Governador e Vice-Governador; pedidos de licença para incorporação de Deputados às Forças Armadas e para Deputado responder processo-crime; pedidos de instauração de processo nos crimes de responsabilidade praticados por autoridades, e demais aspectos atinentes.

II - Comissão de Finanças e Planejamento - **aspecto financeiro das proposições, problemas**





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**  
**PROCURADORIA**

**econômicos do Estado e seu planejamento e legislação**; exame das proposições a que se refere o art. 152, § 1º da Constituição do Estado e **exame das contas do Tribunal de Contas do Estado**, obedecido, no caso, o procedimento estabelecido nos §§ 1.º e 2.º do art. 216 deste Regimento.

III - Comissão de Serviços Públicos - aspectos atinentes a **organização político-administrativa do Estado**; **matérias relacionadas com obras públicas, saneamento, transporte de cargas, viação, energia, comunicações, mineração e funcionalismo público**;

IV - Comissão de Cidadania e Direitos Humanos - **aspectos atinentes a direitos das minorias, do índio, do menor, da mulher, do idoso, segurança social e sistema penitenciário; defesa do consumidor e demais assuntos relacionados à problemática homem-trabalho e direitos humanos**;

V - Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo - aspectos atinentes à **agricultura, pecuária, pesca, cooperativismo, abastecimento, terras públicas e assuntos fundiários, e demais matérias referentes ao setor primário de nossa economia**;

VI - Comissão de Assuntos Municipais - **aspectos relacionados a municípios e que digam respeito a critérios de distribuição de verbas estaduais; convênios com o Estado; criação, fusão e desmembramento de município e intervenção nestes; desenvolvimento urbano, aglomerações urbanas, região metropolitana, habitação; transporte coletivo**;

VII - Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia - **aspectos atinentes à educação, cultura, patrimônio histórico, desenvolvimento artístico, científico e tecnológico**;

VIII - Comissão de Saúde e Meio Ambiente - **aspectos atinentes à saúde; assuntos relativos**





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA

FL. 34  
Procuradoria

ao meio ambiente, recursos naturais renováveis, flora, fauna e solo; criação, ampliação ou manutenção de reservas biológicas e/ou recursos naturais;

IX - Comissão de Economia e Desenvolvimento - aspectos relacionados com indústria, comércio, turismo, desenvolvimento regional ou estadual, e demais assuntos referentes ao setor secundário e terciário de nossa economia.

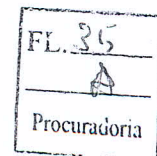
Pelos temas que podem ser apreciados pelas Comissões Técnicas Permanentes pode-se constatar que as áreas de interesse do Parlamento envolvem conhecimentos de **direito, economia, contabilidade, administração de empresas, matemática, física, química, engenharias, agronomia, medicina veterinária, pedagogia, artes plásticas, linguística, astronomia, meteorologia, geologia, oceanologia, educação física, medicina, biologia, odontologia, nutrição, genética, botânica, zoologia, paleontologia, ecologia, urbanismo, turismo, filosofia, letras, sociologia, música, fotografia** etecetera.

Se os temas constantes nas áreas de atuação das Comissões Técnicas Permanentes já demonstram uma amplíssima gama de áreas de interesse do Parlamento, **as Comissões Temporárias, sejam as Comissões Especiais sejam as Comissões Parlamentares de Inquérito, ampliam ainda mais a possibilidade de carrear outras áreas de interesse, deixando uma proposital abertura para a atuação parlamentar enfrentar temas de relevo para a sociedade e o Estado.**

Basta ler o descrito nos artigos 79 e 83:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



Art. 79 - As Comissões Especiais serão criadas exclusivamente para análise de **matéria relevante**.

Art. 83 - A Assembleia Legislativa, a requerimento de, no mínimo, um terço dos seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para, por prazo certo, **apurar fato determinado**, ocorrido na área sujeita a seu controle e fiscalização.

Lembre-se, novamente, que as CPI's também podem contar (e efetivamente contam) com a participação dos servidores para auxiliar nos serviços administrativos, nos termos do artigo 87:

Art. 87 - A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I - **requisitar servidores dos serviços administrativos da Assembleia**, bem como em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, necessários aos seus trabalhos.

*Matéria relevante e fato determinado*, objeto de exame das Comissões acima, contém a denominada cláusula de abertura para propiciar uma atuação livre do Parlamento e dos parlamentares em áreas de seu interesse. **Nessas expressões, pela proposital imprecisão semântica que carregam, podem ser incluídos tantos quantos temas puderem ser considerados de interesse do Parlamento e dos parlamentares, ampliando o leque das áreas de interesse do Parlamento, o que influi na interpretação de qual formação e ramo do conhecimento dos**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



**servidores da Assembleia Legislativa é relevante para fins do Adicional de Qualificação previsto nos artigos 14 e 15 da Lei nº 14.688/2015.**

**Casos concretos e o interesse da Administração**

Há seis casos concretos de servidores que requereram dispensa de parte da carga horária ou licença integral, alguns custeados integralmente pela Assembleia Legislativa, para frequentar determinados  **cursos em áreas que a Administração considerou de interesse do Parlamento Gaúcho.**

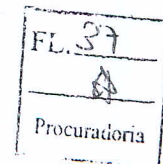
O primeiro é o da servidora Patrícia Gomes de Freitas Silva (Processo nº 3237-0100/14-8), em que requerida licença para frequência no curso de mestrado em **Design Estratégico.**

Após exame da Procuradoria na Promoção nº 34.323/2014 de minha lavra (fls. 11/20 daqueles autos) e da **manifestação do Diretor da área a respeito do interesse e vinculação das atividades desenvolvidas pela servidora e o curso pretendido** (fls. 22/23), foi **concedida** a licença à servidora pelo Superintendente Administrativo e Financeiro, que fundamentou sua decisão na grande valia que o curso da servidora poderia trazer à gestão dos serviços de reprografia e nas demais atividades desenvolvidas (fl. 24).





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



O segundo é do servidor Marcelo Chapper dos Santos que solicitou alteração de jornada para permitir a frequência em curso de **Medicina** (Processo nº 1154-0100/13-2).

Embora não tenha havido uma decisão administrativa final quanto ao requerimento, todas as manifestações foram favoráveis à concessão, sempre tendo em vista que o relevante na concessão era a relação de pertinência entre o curso e a área de atuação ou interesse do Parlamento.

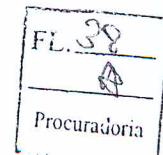
A Promoção nº 33.071/2013 (fls. 11/16 daqueles autos), da lavra do Senhor Procurador-Geral foi favorável à flexibilização da jornada, desde que relacionadas às atividades desenvolvidas pelo servidor e, em última análise, se estas pertinem ao interesse do Parlamento.

A decisão administrativa, à época, foi, acolhendo o pedido, submeter o pedido à apreciação da Mesa. O que se constata, contudo, **é que o debate girou em torno de competências para a decisão final e não a respeito da pertinência do curso frequentado pelo servidor (medicina) com as áreas de interesse do Parlamento, pertinência essa chancelada administrativamente no decorrer do processo.**

Terceiro, há o caso do servidor Ricardo Germano Steno (Processo nº 3436-0100/12-5), que teve readequação de carga horária para pode frequentar curso de pós-graduação (**especialização em Direito Administrativo**).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



O pedido do servidor foi aprovado pela Mesa Diretora, consoante Ata de fls. 20 (daqueles autos), **em que ressaltada a relação com as atividades e atribuições que o servidor exercia à época e o interesse do Parlamento.**

O quarto exemplo vem da servidora Tania Estela Di Maio (Processo nº 1887-0100/04-4), que requereu licença para realizar curso de **língua italiana** na International House Dilit, na cidade de Roma, Itália.

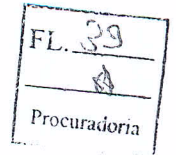
**A Mesa foi favorável à concessão da licença, inclusive arcando com o custeio da realização do curso** (fl. 14 daqueles autos). Além disso, **contou com reforço argumentativo do ex-colega aposentado desta Casa, Enilto dos Santos, servidor com grande experiência funcional e que auxilia atualmente, de modo voluntário, a Administração,** ante a divergência de entendimento com a CAGE acerca da caracterização do curso como despesa pública (fls. 28/29).

O quinto exemplo é do servidor Rafael Passos, a quem foi concedida licença para frequentar curso na cidade de Washington, EUA, dentro do Projeto Minerva, com ênfase em **economia internacional** (Processos nº 2045-0100/10-8 e nº 3200-0100/10-0).

O curso foi autorizado pelo Senhor Presidente do Parlamento, referendado pela Mesa (fls. 94 – frente e verso daqueles autos). Bem de ver que o interesse do Parlamento na formação do servidor foi e é tão relevante a ponto de autorizar licença pelo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



período de 4 (quatro) meses ao custo de US\$ 29.000,00 (vinte e nove mil dólares), sem prejuízo da remuneração e, inclusive com a manutenção da percepção da gratificação pelo exercício da função de Coordenador desempenhada à época.

O sexto exemplo, para ficarmos apenas nesses seis, é do servidor Leonardo Zandoná, que solicitou alteração de jornada de trabalho para frequentar curso de **Mestrado em Administração na UFSM** (Processo nº 2487-0100/09-0) e, tempos depois, licença para participar de evento da *Junior Chamber International*, em Bruxelas, Bélgica (Processo nº 3915-0100/11-1).

O primeiro pedido foi autorizado diretamente pelo SAF à época e o segundo foi autorizado diretamente pelo parlamentar Pedro Pereira, Presidente da Comissão Especial sobre Pagamento de Serviços Ambientais, órgão de lotação do servidor naquele período.

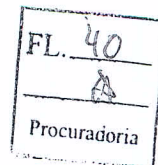
**Todos esses requerimentos demonstram, por um lado, o interesse explícito do Parlamento em fomentar a qualificação de seus servidores; por outro, a diversidade de situações e cursos nas mais diversas áreas que interessam à Assembleia Legislativa.**

E o mais relevante, demonstram que a regra do artigo 14, *caput*, é auto aplicável, como melhor será examinado abaixo.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



**A suficiência da regra do caput do artigo 14  
da Lei nº 14.688/2015**

Todos este farto conjunto normativo interno é suficiente para evidenciar as áreas de interesse dos órgãos do Poder Legislativo.

Nesse sentido, a norma que se reconstrói a partir do texto do *caput* do artigo 14 da Lei nº 14.688/2015, utilizando nomenclatura moderna dada pela doutrina quanto à eficácia das normas constitucionais, é auto executável (na linguagem estadunidense de Thomas Cooley), bastante em si (linguagem pátria de Pontes de Miranda) ou preceptiva (linguagem italiana de Vezio Crisafulli), a primeira e a última tratadas na conhecida obra de José Afonso da Silva<sup>8</sup>.

Descendo ao plano da eficácia legal para a concretização do Adicional de Qualificação, cabe o exame do conteúdo do texto da regra a evidenciar sua suficiência para sua aplicação.

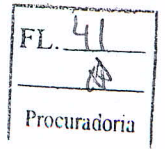
Mais especificamente, **por que a regra do *caput* do artigo 14 não necessita de regulamento para ser aplicada?**

A questão trazida na consulta, condiciona a aplicação (eficácia) da regra do *caput* do artigo 14 à edição de um

<sup>8</sup> DA SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2003.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



regulamento que especifique as áreas de interesse dos órgãos do Poder Legislativo.

Como acima visto, **as áreas de interesse e de atuação dos órgãos do Poder Legislativo estão descritas na Resolução nº 3.030/2008 e Resolução nº 2.288/1991**, com as alterações posteriores.

Vale dizer, **há prévia definição de quais são as áreas de interesse do Parlamento.**

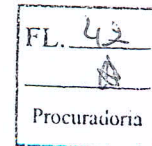
Por evidente, é possível uma regulamentação futura. Contudo, eventual regulamento que reduzisse alguma área de interesse do Parlamento, entraria em contradição com as regras já existentes atinentes à estrutura e áreas de atuação parlamentar e administrativa. Ter-se-iam algumas normas que tratam de áreas de interesse de forma ampla e aberta e outra que enclausurariam esses interesses.

De outro lado, regulamentar o que seriam “áreas de interesse” da Assembleia Legislativa somente repetiria o que a regulamentação acima previamente já fez, incorrendo em inútil tautologia.

Bem lida a regra, a possibilidade de regulamento prevista no *caput* não está relacionada à previsão do que é área de interesse do Parlamento, pois, como visto, essa regulamentação interna está em vigor e tem plena eficácia, podendo (devendo) ser aplicada desde logo, mas atine à possibilidade de inclusão de outra



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



ou outras áreas de interesse que eventualmente não ser extraídas nas normas atuais, servindo mais para esclarecer ou afastar dúvida em relação à alguma área de conhecimento que desejem incluir.

A menção ao regulamento parece estar mais vinculada à necessária e explicitamente demarcada regra do inciso V, como será abaixo abordada.

Ademais, e tão importante quanto eventual e indesejada contradição normativa, seria a contradição entre normas editadas pelo mesmo Parlamento em dois níveis, a da legislação e o da regulamentação.

O Parlamento que edita uma lei em atenção à formação e à qualificação de seus servidores, não encontraria respostas se limitasse sua própria zona de interesse e de atuação, notadamente pela pretendida valorização dos servidores bem espelhada nos incisos I e II do artigo 4º da Lei nº 14.688/2015 editada pelos parlamentares estaduais, de seguinte teor:

Art. 4.º O Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Quadro de Pessoal Efetivo da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul será regido pelos seguintes princípios:

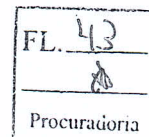
- I - **valorização do conhecimento e desempenho;**
- II - **incentivo à qualificação funcional contínua;**

Note-se que **todos os demais requisitos para a concessão do Adicional de Qualificação, ao menos dos incisos I,**





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



**II, III e IV do artigo 15, constam nos incisos e parágrafos do artigo 14, como evidencia sua redação:**

Art. 14. Fica instituído o Adicional de Qualificação – AQ – aos Servidores do Quadro de Pessoal Efetivo da Assembleia Legislativa, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos em ações de treinamento, títulos, diplomas ou certificados de cursos de pós-graduação, em sentido amplo ou estrito, em áreas de interesse dos órgãos do Poder Legislativo a ser estabelecidas em regulamento.

§ 1.º O adicional de que trata este artigo **não será concedido quando o curso constituir requisito para ingresso no cargo.**

§ 2.º Para efeito do disposto neste artigo **serão considerados somente os cursos e as instituições de ensinos reconhecidos pelo Ministério da Educação, na forma da legislação.**

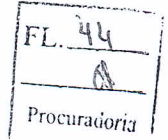
§ 3.º **Serão admitidos cursos de pós-graduação lato sensu somente com duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas.**

A redação desse dispositivo não deixa margem à dúvida. É por isso que o Departamento de Gestão de Pessoas acostou à sua consulta minuta de informação de fls. 04/05, em que trata do Adicional de Qualificação contemplando as hipóteses dos inciso I, II, III e IV do artigo 15, **deixando de fora o inciso V, este sim, dependente necessariamente de regulamento.**

Note-se, o DGP bem elaborou a Minuta de Informação ao dizer:



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



“Senhor Diretor

(nome completo), identidade funcional nº \_\_\_\_\_, (cargo atual), requer o pagamento do Adicional de Qualificação, nos termos dos artigos 14 e 15 da Lei 14.688 de 29 de janeiro de 2015

A fim de obter o reconhecimento do direito ao adicional, o(a) servidor(a) anexou aos autos a seguinte documentação:

( ) Certificado de conclusão de curso de Doutorado, reconhecido pelo Ministério da Educação (art. 15, I, Lei 14688/15);

( ) Certificado de conclusão de curso de Mestrado, reconhecido pelo Ministério da Educação (art. 15, II, Lei 14688/15);

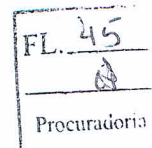
( ) Certificado de conclusão de curso de Especialização/Pós-graduação lato sensu, reconhecido pelo Ministério da Educação, com carga mínima de 360 (trezentos e sessenta) horas (art. 15, III, Lei 14688/15)”

Essa primeira parte da minuta elaborada pelo DGP é lapidar, pois **trata dos procedimentos concretos e efetivos para a instruir adequadamente o Adicional de Qualificação utilizando exatamente o que a lei diz, nada mais nada menos.**

E de forma complementar, também prevê as hipóteses de não-concessão apontando os motivos ensejadores da negativa. Eis os termos:



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



*“Informamos, por oportuno que:*

*( ) A documentação de fl. \_\_ deixou de ser analisada, por ser requisito para ingresso no cargo (Art. 14, §2º, Lei 14688/15); [na verdade, o correto nesse ponto é o §1º]*

*( ) A documentação de fl. \_\_ deixou de ser analisada, em razão de não atender ao requisito legal de reconhecimento pelo Ministério da Educação (Art. 14, §2º, Lei 14688/15);*

*( ) A documentação de fl. \_\_ deixou de ser analisada, em razão de não atender ao requisito legal da carga mínima de 360 (trezentos e sessenta) horas ((Art. 14, §3º, Lei 14688/15);*

*( ) A documentação de fl. \_\_ deixou de ser analisada, em razão da proibição de cumulação entre os adicionais previstos nos incisos I a IV do art. 15 da Lei 14688/15 (parágrafo único do art. 15 da Lei 14688/15);*

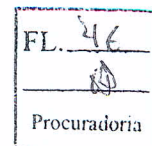
*( ) A documentação de fl. \_\_ deixou de ser analisada, em razão da ausência de norma regulamentadora para a concessão do adicional, conforme previsto no inciso V, “in fine”, do art. 15 da Lei 14688/15.”*

**Como se pode constatar, o próprio órgão gestor já sabe a resposta da consulta que formulou. Isso denota, de um lado, a certeza da auto aplicabilidade da regra do artigo 14 e das regras dos incisos I a IV do artigo 15. De outro, expõe o necessário respaldo jurídico-normativo buscado pelo DGP e pela SAF para a concessão do Adicional de Qualificação, muito bem encaminhado ao único órgão do Parlamento**





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



**constitucionalmente competente para tanto, qual seja a Procuradoria da Assembleia Legislativa.**

Essa situação de dúvida quanto à necessidade de regulamentação evoca precedente do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à recepção do Código Tributário Nacional – Lei nº 6.5172/66 (CTN) pela nova ordem constitucional de 1967/1969 e 1988.

A discussão constitucional deu-se em relação à exigência da nova norma constitucional do artigo 146 que exigia Lei Complementar para dispor sobre as matérias tributárias veiculadas no CTN, Lei Ordinária editada em 1966.

O entendimento do STF foi recepcionar o CTN – Lei Ordinária – com *status* material de Lei Complementar.

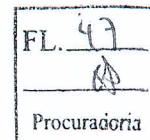
Isso demonstra a plena possibilidade de adoção do regramento interno da Assembleia Legislativa atualmente existente para aplicar e concretizar o Adicional de Qualificação.

**Regra que carece de regulamentação**

O problema da regulamentação não está na área de interesse, referida no *caput* do artigo 14, ou na aplicação dos incisos I a IV do artigo 15, **mas no inciso V do mesmo artigo 15 da Lei nº 14.688/2015.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



Toda a clareza e certeza que se pode ler dos artigos 14 e 15, em relação aos incisos I a IV, não se pode extrair do inciso V do artigo 15.

Note-se a redação do dispositivo:

Art.15. O AQ incidirá sobre o vencimento básico do servidor da seguinte forma:

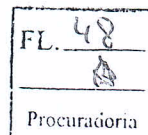
[...]

V - 2% (dois por cento) para ações de capacitação e treinamento, quando não utilizadas para promoção por merecimento ou encaminhamentos de capacitação por baixo rendimento de desempenho, bem como os conhecimentos adquiridos em ações de treinamento, títulos, diplomas ou certificados, em sentido amplo e estrito, **em área que seja de interesse dos órgãos do Poder Legislativo, mediante regulamento próprio.**

O problema nesse ponto é identificar e responder as seguintes perguntas: Quantos pontos percentuais valem cada ação de capacitação ou treinamento? Qual o mínimo de carga horária das ações de capacitação e treinamento que podem ser consideradas? Qual o tempo máximo para o servidor acumular essas ações de capacitação e treinamento? Uma vez adquirido um determinado percentual ou o máximo percentual permitido (2%), o servidor permanece com esse percentual incorporado aos vencimentos indefinidamente ou há prazo para renovação dessas ações? A partir de que data podem ser consideradas ações de capacitação ou treinamento? Qual o total de horas-aula de ações de capacitação e treinamento que equivalem ao percentual total de 2%?



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA



**É nada menos do que evidente que essas perguntas em relação ao Adicional de Qualificação do inciso V do artigo 15 não podem ser respondidas com base na lei instituidora ou em qualquer outro regulamento interno, pois inexistente norma interna que tenha feito essas previsões.**

Ao contrário dos incisos I a IV do artigo 15, suficientes em si, o inciso V não contempla elementos que possam atribuir-lhe desde logo a devida carga de eficácia para ser aplicado.

Nesse sentido, portanto, **é necessária a devida regulamentação do inciso V para que possa ser aplicado.**

**Da Extensão subjetiva da norma**

Para explicitar ainda melhor o que foi enunciado na parte introdutória do presente Parecer, é preciso também deixar claro que o Adicional de Qualificação pode ser requerido por todos os servidores efetivos e ativos da Assembleia Legislativa.

É exatamente isso que diz o *caput* do artigo 14 da Lei nº 14.688/2015:

Art. 14. Fica instituído o Adicional de Qualificação – AQ – **aos Servidores do Quadro de Pessoal Efetivo da Assembleia Legislativa** [...].





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**

FL. 49  
Procuradoria

**O que a lei não exclui não cabe ao intérprete excluir, cabendo a este apenas adequar de forma razoável a incidência da norma a determinadas hipóteses. O Adicional de Qualificação incide sobre todos os servidores efetivos que tenham as qualificações desejadas pelo legislador, previstas nos incisos I a V do artigo 15.**

Não há dúvida, portanto, que a regra dos artigos 14 e 15 da Lei nº 14.688/2015 é aplicável aos servidores dos Grupos I, II e III, como também àqueles servidores que não optaram pela nova carreira, mas, como todos, estão submetidos aos demais dispositivos da Lei nº 14.688/2015.

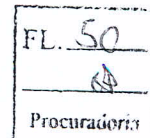
Muita confusão interpretativa foi criada acerca da Lei nº 14.688/2015. Parte dessas elucubrações pseudo-jurídicas, todavia, não tiveram o devido peso de seriedade para se sustentar.

Observe-se que alguns desses aspectos foram magistralmente tratados pelo Senhor Procurador-Geral da Assembleia Legislativa Fernando Ferreira na Promoção nº 34.828/2015, lançada no Processo n.º 1115-01.00/15-4, a qual me reporto e faço integrar o presente Parecer.

**Portanto, o Adicional de Qualificação dos incisos I a V do artigo 15 deve incidir em todas as situações subjetivas tituladas pelos servidores dos Grupos I, II e III, e as tituladas por todos aqueles que a despeito de não optantes ou reenquadrados, mantêm seu *status* de servidor efetivo do Parlamento.**



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



O outro esclarecimento é quanto à redação da consulta formulada pelo DGP em relação ao adicional a que se refere o inciso IV, que teria incidência apenas sobre as situações subjetivas dos servidores do Grupo I, segundo o DGP.

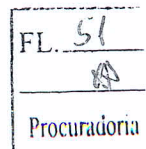
Os dispositivos em comento em nenhum momento dizem o que o DGP disse na consulta. O inciso IV do artigo 15 incide sobre situações subjetivas de todos os servidores efetivos, tal como acima exposto, ficando afastada sua incidência apenas na hipóteses em que o curso correspondente a esse adicional “constituir requisito para ingresso no cargo”, forte no §1º do artigo 14 da Lei nº 14.688/2015.

O intento desse adicional é que quanto mais qualificação ao servidor melhor, e contempla com o percentual de 5% aqueles servidores que possuam curso superior, independente do cargo, mas desde que esse curso não seja requisito para o ingresso e desde que não seja cumulado com outro adicional previsto nos incisos I a III do artigo 15.

Nesse sentido, se um servidor do Grupo I tiver curso superior terá direito ao adicional da mesma forma que um servidor do Grupo II ou III (e também aqueles que não tenham optado ou não tenham sido reenquadrados), desde que o curso apresentado não seja requisito para ingresso no cargo ou cumulado com outro adicional dos incisos I a III do artigo 15.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**



Diante de todos esses aspectos, são assim sumarizados os pontos examinados no Parecer:

- a) o Adicional de Qualificação previsto na forma do *caput* e parágrafos do artigo 14 e dos incisos I, II, III e IV do artigo 15 da Lei nº 14.688/2015 já possui regulamentação interna para ter eficácia e ser aplicado;
- b) a legislação interna, notadamente as Resoluções nº 3.030/2008 (Regulamento Interno) e nº 2.288/1991 (Regimento Interno), com as alterações posteriores, contempla todas as áreas de interesse e atuação dos órgãos legislativos e administrativos do Parlamento Gaúcho;
- c) eventual futuro regulamento pode dispor a respeito de outras áreas de interesse, devendo-se atentar para o risco da contradição ou da tautologia;
- d) o Adicional de Qualificação a que se refere o inciso V do artigo 15 carece de regulamentação, dada a impossibilidade de sua plena eficácia sem esclarecimentos do modo como será constituído;
- e) o Adicional de Qualificação previsto nos artigos 14 e 15 incide sobre as situações subjetivas de todos os servidores efetivos da Assembleia Legislativa, Grupos I, II e III, além dos não optantes e do quadro em extinção, não incidindo apenas nas hipóteses descritas no §1º do artigo 14 e parágrafo único do artigo 15.

Senhor Procurador-Geral, são estas as considerações de ordem jurídico-normativa que me cabiam diante





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA**

FL. 52  
Procurador...

da consulta, devolvendo o presente a Vossa Excelência para avaliação.

É o parecer.

Procuradoria, 07 de maio de 2015.

Marcela Fayet de Souza

Procuradora

De acordo com a Parecer nº 7.917 ,  
referente ao Processo nº 1547-0100/15-8.

À SAF.

Em 18 - 05 - 2015.

Fernando Guimarães Ferreira

Procurador-Geral