

**Nota Técnica WAA/SMA n. 09/2025**

**SINASEFE NACIONAL.** Medida Provisória n. 1.286/2024 e Lei n. 15.141/2025. Progressão por mérito e aceleração da progressão por capacitação no PCCTAE. Interpretação administrativa adotada na Nota Técnica SEI n. 31887/2025/MGI. Análise.

Trata-se de consulta apresentada pelo **Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica – Sinasefe Nacional** acerca do conteúdo da Nota Técnica SEI n. 31887/2025/MGI, que estabelece interpretação divergente da conferida pela Nota Técnica SEI n. 1/2025/CNS sobre os institutos da progressão por mérito e da aceleração da progressão por capacitação a partir das alterações promovidas pela Medida Provisória n. 1.286/2024 e pela Lei n. 15.141/2025 no Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.

Passa-se às considerações sobre a matéria.

---

**1. Breve contexto sobre a legislação pertinente à aceleração da progressão por capacitação**

---

A Medida Provisória n. 1.286/2024 foi adotada pelo Chefe do Poder Executivo para conferir efetividade aos diferentes Termos de Acordo de Greve firmados entre o Governo Federal e as entidades representativas de classe no ano de 2024.

No que diz respeito aos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE, cumpre colacionar o conteúdo da Cláusula Segunda do Termo de Acordo n. 11/2021 – pactuado, de um lado, pela Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI (Governo Federal) e, de outro lado, pelo Sinasefe Nacional e a Fasubra –, no que dispõe:

**Termo de Acordo n. 11/2024**

**Cláusula segunda** – Em janeiro de 2025, a carreira dos cargos Técnico-Administrativos em Educação assumirá a seguinte estrutura:

(...)

b) Diminuição do interstício necessário para a progressão por mérito profissional de 18 para 12 meses;

c) Tempo de desenvolvimento de 15 a 18 anos, até o final da carreira;

(...)

f) A aceleração da progressão por capacitação se dará a cada 5 anos, e as regras de transição serão regulamentadas pela CNS/MEC; e

(...)



Dos compromissos firmados pelo MGI, destaca-se, desde já, a anuência daquele Ministério à interpretação dada pela Comissão Nacional de Supervisão – CNS do PCCTAE no Ministério da Educação – MEC às regras de transição a serem observadas para fins de implementação do instituto da aceleração da progressão por capacitação.

A competência para a proposição de normas regulamentadoras da Lei n. 11.091/2005 é, inclusive, legalmente assegurada à CNS (art. 22 da Lei n. 11.091/2005).

Assim, a fim de implementar algumas das alterações pactuadas no Termo de Acordo n. 11/2021, a MP n. 1.286/2024, em seus artigos 131 a 133, alterou a redação e os anexos da Lei n. 11.091/2005, que *“dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências”*.

Ocorre que, embora a MP n. 1.286/2024 fosse uma norma hábil a produzir efeitos desde a sua adoção (à exceção daqueles expressamente condicionados à aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2025), a sua natureza transitória exigia a conversão em lei após a ocorrência do devido processo legislativo. E, dadas as dificuldades políticas presentes na tramitação da MP, o Governo Federal encaminhou o Projeto de Lei n. 1466/2025 que, tramitando em regime de urgência, resultou na aprovação da Lei n. 15.141/2025.

Note-se, por pertinente, que a Lei n. 15.141/2025 não representa solução de continuidade em relação à MP n. 1.286/2024 uma vez que seu conteúdo reproduz, em essência, o previamente adotado para o PCCTAE. Feito o esclarecimento, destaca-se que a Lei n. 15.141/2025 incluiu o art. 10-B da Lei n. 11.091/2005, alterando substancialmente a forma pela qual os ocupantes dos cargos do PCCTAE desenvolver-se-ão na carreira.

Se, anteriormente, o desenvolvimento funcional poderia ocorrer pela progressão por capacitação profissional (mudança entre os níveis de capacitação de um nível de classificação) e pela progressão por mérito profissional (mudança para o padrão de vencimento subsequente com observância ao respectivo nível de capacitação), com a edição da Lei n. 15.141/2025, passa a ocorrer somente pela mudança de padrão de vencimento mediante a ocorrência de progressão por mérito ou de aceleração da progressão por capacitação.

À presente análise, importa o conteúdo dos §§ 3º, 4º e 5º do art. 10-B, que versam sobre a aceleração da progressão por capacitação:

**Art. 10-B.** A partir de 1º de janeiro de 2025, o desenvolvimento do servidor na carreira ocorrerá pela mudança de padrão de vencimento mediante progressão por mérito ou aceleração da progressão por capacitação.

(...)

§ 3º Aceleração da progressão por capacitação é a mudança de padrão de vencimento, decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em programa de capacitação, compatível com o cargo ocupado, respeitado



o interstício de cinco anos de efetivo exercício e cumprida a carga horária mínima em ações de desenvolvimento, nos termos do disposto no Anexo III-A.

§ 4º Para fins de cumprimento do interstício estabelecido no § 3º, deverão ser computados cinco anos de efetivo exercício do servidor para cada mudança de padrão de vencimento decorrente de desenvolvimento na carreira pelo antigo instituto de progressão por capacitação.

§ 5º Para fins de aceleração da progressão por capacitação, cada evento de capacitação deverá ser computado uma única vez.

(...)

Em leitura das regras permanentes – os §§ 3º e 5º do art. 10-B –, a cada cinco anos de efetivo exercício, portanto, o servidor que cumprir a carga horária mínima em programa de capacitação compatível com o cargo ocupado fará jus à aceleração da progressão por capacitação e à consequente mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente ao que esteja então posicionado. E, exclusivamente para os fins do novo instituto, *“cada evento de capacitação deverá ser computado uma única vez”*.

Em relação à carga horária mínima a ser cumprida para a obtenção do direito, observa-se que, diferentemente de versões anteriores da norma, o novo regime jurídico não estabelece qualquer vedação à possibilidade de soma das cargas horárias das ações de capacitação ou o aproveitamento de cursos com carga horária inferior a vinte horas-aula. À medida que é vedado à Administração Pública, em suas atividades regulamentar e interpretativa, estabelecer exigências que não as previstas em lei, tem-se lícito o somatório de cargas horárias a fim de preencher as seguintes cargas horárias mínimas:

Anexo III-A da Lei n. 11.091/05

NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	CARGA HORÁRIA DE CAPACITAÇÃO
A	40 horas
B	60 horas
C	90 horas
D	120 horas
E	150 horas

Isso significa que, ao longo da carreira, o servidor que obtiver todas as progressões por mérito poderá obter três acelerações de progressão: a primeira aos 5 anos de exercício, a segunda aos 10 anos e a terceira aos 15 anos. Após esse lapso, terá chegado ao topo da carreira antes de completar o interstício de cinco anos para nova aceleração.

Paralelamente, o § 4º do art. 10-B estabelece a regra de transição a ser observada no caso dos servidores que haviam preenchido os requisitos para o direito à progressão por capacitação anteriormente a 1º de janeiro de 2025.

E é sobre este dispositivo que divergem as interpretações contidas na Nota Técnica n. 1/2025/CNS e na Nota Técnica n. 31887/2025/MGI.



**a. Da Nota Técnica n. 1/2025/CNS (SEI 5575285)**

Ainda sob a vigência da MP n. 1.286/2024, algumas Instituições Federais de Ensino encaminharam ao MEC questionamentos envolvendo a interpretação e a aplicação dos institutos inaugurados pelo novo regime jurídico, notadamente a aceleração da progressão por capacitação. Os processos autuados a partir de tais questionamentos foram, então, encaminhados pela Subsecretaria de Gestão Administrativa do MEC à CNS.

Frisa-se, porque relevante, que: I) a CNS fez parte da concepção da redação da MP n. 1.286/2024 e, nos termos dos compromissos pactuados no Acordo de Greve assinado pelo MGI, detém a prerrogativa de regulamentar as regras de transição para a aceleração da progressão; e II) os §§ 3º, 4 e 5º do art. 10-B não sofreram alteração de conteúdo entre a adoção da MP n. 1.286/2024 e a publicação da Lei n. 15.141/2025.

Bem por isto, veja-se as diretrizes estabelecidas pela CNS em sua Nota Técnica n. 1/2025 acerca da aceleração da progressão por capacitação:

(...)

5.17. Portanto, entende-se que, em decorrência do próprio texto da MP 1286/2024, a partir de 01/01/2025, observada a nova estrutura do PCCTAE com 19 padrões de vencimento, cabe o posicionamento do servidor já integrante do plano de carreira da seguinte forma:

Posição do servidor no antigo instituto de progressão por capacitação	Número de acelerações de progressão por capacitação, limitado aos 19 padrões de carreira
Nível de capacitação IV	Até 3 padrões de vencimento
Nível de capacitação III	Até 2 padrões de vencimento
Nível de capacitação II	Até 1 padrão de vencimento
Nível de capacitação I	0

**5.18. Registre-se que, na aceleração da capacitação para os servidores que já haviam se desenvolvido na carreira pelo antigo instituto da progressão por capacitação, considerando a previsão do §4º do art. 10-B da Lei 11.091/20025, introduzido pela MP 1.286/24, cada passagem de nível no antigo instituto corresponderá a 1 (uma) aceleração, concedida automaticamente.**

(...)

Tal como posto na lei, a CNS entende que cada progressão por capacitação obtida sob a sistemática anterior a 1º de janeiro de 2025 autoriza o cômputo de cinco anos de efetivo exercício para os fins da aceleração da progressão por capacitação.

Deste modo, não seria necessário que estes servidores aguardassem cinco anos para obter a primeira aceleração da progressão sob a égide da Lei n. 15.141/2025; diferentemente, poderiam, desde 1º de janeiro de 2025, obter o número de acelerações equivalente ao número de progressões por capacitação que detinham.



Isso porque as antigas progressões por capacitação também eram concedidas em razão da realização de ações de desenvolvimento profissional com exigência de carga horária mínima e um juízo de valor sobre a pertinência da qualificação com o cargo ocupado, tratando-se, conseqüentemente, de requisito já preenchido pelos servidores.

Assim, por exemplo, se determinado servidor já tinha obtido três progressões por capacitação, deverá obter até três acelerações na nova sistemática sem que, para isso, precise cumprir novo interstício ou mesmo concluir novo evento de capacitação.

O ajuste, antes de ser considerado como benesse da nova ordem jurídica, volta-se, em verdade, a corrigir as distorções causadas pela supressão das classes de capacitação e a conseqüente aglutinação de servidores em diferentes *status* evolutivos, assegurando que, mesmo diante do novo enquadramento, o PCCTAE siga prestigiando o princípio afeto ao *“desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais”*.

Considerando a necessidade de dar efetividade ao conteúdo da lei e o fato de que a interpretação da CNS do PCCTAE compatibiliza os §§ 3º, 4º e 5º do art. 10-B sob o viés da legalidade, da finalidade e da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CRFB), bem como goza de legitimidade à luz do item “f” da Cláusula Segunda do Termo de Acordo n. 11/2024 e da boa-fé e moralidade administrativa (art. 37, *caput*, CRFB) esperadas do MGI, as Instituições Federais de Ensino passaram a adotar tais orientações.

#### **b. Da Nota Técnica n. 31887/2025/MGI**

---

Em que pese o contexto fático e jurídico em que gestado o instituto da aceleração da progressão por capacitação, o MGI, na forma da sua Secretaria de Gestão de Pessoas, emitiu a Nota Técnica n. 31887/2025 para, conclusivamente, responder aos questionamentos previamente analisados pela CNS PCCTAE nos seguintes termos:

2) Com base na redação constante do § 4º do art. 10-B, da Lei nº 11.091, de 2005, para fins da aplicabilidade do instituto da aceleração da progressão por capacitação, pode-se considerar que o servidor que já tiver alcançado níveis de capacitação II, III e IV pelo antigo instituto de progressão por capacitação terá computado, automaticamente, cinco anos de efetivo exercício para cada nível alcançado?

**II - Resposta conclusiva deste Órgão Central:** SIM. A redação do parágrafo citado afirma que “deverão ser computados cinco anos de efetivo exercício do servidor para cada mudança de padrão de vencimento decorrente de desenvolvimento na carreira pelo antigo instituto de progressão por capacitação”, ou seja, considera o período utilizado pelo antigo instituto de progressão por capacitação para fins de aplicação do novo instituto. Contudo, o § 5º do mesmo artigo dispõe que “para fins de aceleração da progressão por capacitação, cada evento de capacitação deverá ser computado uma única vez”, sendo certo, portanto, que as ações de capacitação utilizadas para progressão pelo antigo instituto da progressão por capacitação não poderão ser reaproveitadas.

3) Qual é o sentido e alcance da regra disposta no § 4º do art. 10-B?





**Resposta:** Já respondido no item anterior.

Referida interpretação, contudo, é manifestamente *contra legem*, uma vez que o § 5º em discussão **não** estabelece a restrição afirmada, senão vejamos:

**Art. 10-B. (...)**

§ 5º **Para fins de aceleração da progressão por capacitação**, cada evento de capacitação deverá ser computado uma única vez.

Veja-se que, em sua literalidade, a única restrição estabelecida pelo § 5º do art. 10-B da Lei n. 11.091/2005 é a que diz respeito ao cômputo, mais de uma vez, de eventos de capacitação *“para fins de aceleração da progressão por capacitação”*.

Isso significa que toda e qualquer certificação obtida pelo servidor em programa de capacitação, desde que compatível com o cargo ocupado, poderá ser computada uma única vez para a obtenção do direito à aceleração da progressão por capacitação, independentemente de ter sido ou não computada para qualquer outro fim.

Ao afirmar que o § 5º veda, para fins de aceleração da progressão por capacitação, o cômputo dos eventos de capacitação que eventualmente tenham sido utilizados para a obtenção do direito à antiga progressão por capacitação, **a Administração Pública promove interpretação extensiva, conduta que não lhe é lícita, contrariando à estrita legalidade cuja observância lhe é imposta (art. 37, caput e inciso I, CRFB).**

Além de contrária à estrita legalidade, a interpretação que impede o cômputo das ações de capacitação é desarrazoada no que ignora a necessária valorização dos servidores a partir do reconhecimento dos seus saberes e do desenvolvimento vinculado aos objetivos institucionais, princípios de observância obrigatória na gestão no PCCTAE.

E, consoante exposto, sob a égide da legislação derogada, a concessão da progressão por capacitação profissional também estava atrelada à participação em ações de desenvolvimento profissional com exigência de carga horária mínima e submissão a um juízo de valor sobre a pertinência da qualificação com o cargo ocupado, de modo que a interpretação dada pela Comissão Nacional de Supervisão do PCCTAE não olvida as exigências do § 3º, mas respeita-as e promove a eficiência (art. 37, *caput*, CRFB) na atuação administrativa.

Paralelamente, não subsistem as afirmações no sentido de que, em razão da inexistência de expressa autorização nesse sentido, não se faria possível o somatório de carga horária de diferentes ações de desenvolvimento para fins de cumprir o quantitativo mínimo de horas necessárias à obtenção da aceleração da progressão por capacitação, bem como o somatório da carga horária que excedeu à exigência anterior.

Primeiramente porque a Lei n. 11.091/2005 e o Anexo III-A exigem cargas horárias mínimas de capacitação em cada nível de classificação, mas não exigem que o cumprimento destas cargas horárias se dê em uma mesma ação de desenvolvimento. Ao desbordar destes limites, a exigência da SGP é desautorizada pela estrita legalidade.



A ausência de garantia do direito ao somatório das cargas horárias de diferentes capacitações não importa a sua vedação, notadamente quando se trata de premissa lógica do instituto, cuja finalidade é, justamente, a de impulsionar a qualidade dos serviços públicos prestados a partir da qualificação dos próprios servidores. Neste cenário, é contraintuitivo o raciocínio que condiciona a fruição do direito ao cumprimento de uma única carga horária mínima que, pelo quantitativo, poderia revelar-se abusiva e desarrazoada.

---

## Conclusões

---

Considerando o exposto, pode-se concluir que:

- O Termo de Acordo de Greve n. 11/2024 pactuado pelo MGI com o SINASEFE NACIONAL estabeleceu que a *“aceleração da progressão por capacitação se dará a cada 5 anos, e as regras de transição serão regulamentadas pela CNS/MEC”*.

Veja-se que a Lei n. 11.091/2005 (art. 22) atribui competência da CNS para *“propor normas regulamentadoras desta Lei relativas às diretrizes gerais, ingresso, progressão, capacitação e avaliação de desempenho”*.

Além da composição dos termos pelos quais encerrar-se-ia o movimento grevista de 2024, deve-se considerar ainda o fato de que os membros da CNS do PCCTAE compuseram o grupo responsável pela construção do art. 10-B (hermenêutica histórica), de modo que é pertinente estabelecer a autoridade da Nota Técnica SEI n. 1/2025/CNS no que supre a existência de lacunas normativas a partir da orientação pela concessão de uma aceleração da progressão por capacitação (art. 10-B) a cada progressão por capacitação previamente obtida pelo servidor (art. 10) a partir de 1º de janeiro de 2025.

- Em que pese a SGP do MGI exercer a competência derivada do Presidente da República de *“formular políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento da gestão de pessoas”* na Administração Pública federal (art. 30, inciso I, Decreto n. 12.102/2024), esta atividade deve ser analisada à luz da autonomia administrativa e de gestão assegurada diretamente às Instituições Federais de Ensino pela Constituição Federal (art. 207, CRFB).

Consequência lógica do arranjo constitucional é, portanto, que as diretrizes emanadas da SGP do MGI possuem natureza orientadora e não vinculativa no que diz respeito à autonomia administrativa das IFEs, notadamente quando inexistentes, tardias ou quando contrárias ou exorbitantes em relação ao efetivo conteúdo da ordem jurídica.

- A lei, logicamente, deve ser cumprida desde o momento em que passa a produzir os seus efeitos, cabendo às unidades de gestão de cada IFE o exercício da sua interpretação e aplicação a partir das técnicas de hermenêutica existentes.

Consequentemente, não se revela razoável, especialmente em um contexto que envolve a existência de interpretação emanada pela CNS – órgão responsável pela proposição de normas regulamentadoras da carreira (art. 22 da Lei n. 11.091/2005) e, especificamente, da aceleração da progressão por capacitação (Cláusula Segunda, “f”, do Termo de Acordo de Greve n. 11/2024) –, a responsabilização de gestores locais em razão de eventual desacordo interpretativo com a SGP MGI no exercício das suas funções.



Note-se, aqui, que a própria SGP, na Nota Técnica n. 31887/2025, revê posição anteriormente adotada sobre a matéria, particularidade que denota a inexistência de interpretação incontroversa dentro do próprio órgão de aperfeiçoamento da gestão.

- Eventuais pagamentos indevidos aos servidores em razão de erro administrativo embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração Pública **não** estão sujeitos à devolução em razão da segurança jurídica, da boa-fé dos beneficiários e da natureza alimentar da verba (Temas 531 e 1009 STJ, Súmula 34 AGU).

- São contrárias à lei ou aos limites expressamente adotados pela lei as interpretações da Nota Técnica n. 31887/2025/MGI acerca I) da impossibilidade de aproveitamento das ações de capacitação utilizadas para progressão pelo antigo instituto da progressão por capacitação para os fins da aceleração da progressão por capacitação; II) da impossibilidade de somatório de carga horária de diferentes ações de desenvolvimento, bem como de somatório da carga horária que excedeu a exigência anterior para fins de cumprir o quantitativo mínimo de horas necessárias à obtenção do direito; e III) da impossibilidade de considerar os certificados obtidos em disciplinas isoladas de mestrado ou de doutorado;

Em caso de inobservância das conclusões supracitadas, entende-se pela viabilidade do questionamento judicial (ação de procedimento comum).

É o que temos a anotar, s.m.j.

Santa Maria, 15 de setembro de 2025.

*José Luis Wagner*  
**OAB/DF 17.183**

*Luciana Inês Rambo*  
**OAB/RS 52.887**

*Renata Borella Venturini*  
**OAB/RS 85.462**

*Valmir Floriano Vieira de Andrade*  
**OAB/DF 26.778**

