14/09/2026

Número: **1000466-39.2019.4.01.3300**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**
Órgão julgador colegiado: **9ª Turma**
Órgão julgador: **Gab. 26 - DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO SCARPA**
Última distribuição : **21/05/2023**
Valor da causa: **R$ 60.000,00**
Processo referência: **1000466-39.2019.4.01.3300**
Assuntos: **Abono Pecuniário (Art. 78 Lei 8.112/1990)**
Nível de Sigilo: **0 (Público)**
Justiça gratuita? **SIM**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
ASSOCIACAO DOS PROFESSORES DO RECONCAVO DA BAHIA - APUR (APELANTE)	
	LAIS PINTO FERREIRA (ADVOGADO) MARCELISE DE MIRANDA AZEVEDO (ADVOGADO)
UNIÃO FEDERAL (APELADO)	
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA (APELADO)	

Documentos			
Id.	**Data da Assinatura**	**Documento**	**Tipo**
465042294	20/08/2026 15:40	Acórdão	Acórdão

JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 1000466-39.2019.4.01.3300 PROCESSO REFERÊNCIA: 1000466-39.2019.4.01.3300
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)
POLO ATIVO: ASSOCIACAO DOS PROFESSORES DO RECONCAVO DA BAHIA - APUR
REPRESENTANTES POLO ATIVO: LAIS PINTO FERREIRA - BA15186-A e MARCELISE DE MIRANDA AZEVEDO - DF13811-A

POLO PASSIVO:UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA e outros
RELATOR(A):ANTONIO OSWALDO SCARPA

PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
Gab. 26 - DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO SCARPA
PJE/TRF1-Processo Judicial Eletrônico

PROCESSO: 1000466-39.2019.4.01.3300
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)
APELANTE: ASSOCIACAO DOS PROFESSORES DO RECONCAVO DA BAHIA - APUR
APELADO: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA e outros

RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO SCARPA (RELATOR):

Trata-se de apelação interposta pela ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS DO RECÔNCAVO DA BAHIA – APUR, em face de sentença proferida pelo Juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária da Bahia que, em ação coletiva ajuizada contra a UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA – UFRB e a UNIÃO, reconheceu a ilegitimidade passiva da União, extinguindo o processo sem resolução do mérito em relação a esse ente federativo, e julgou improcedentes os pedidos formulados em face da universidade.

Narra a autora que diversos docentes substituídos exercem, ou exerceram, as funções de Coordenadores de Colegiados de Cursos de graduação e de pós-graduação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, mediante designação formal, sem, contudo, perceber a retribuição correspondente à Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC, instituída pela Lei nº 12.677/2012.

Sustenta que a expansão da estrutura acadêmica da universidade, decorrente da criação e autorização de novos cursos pelo Ministério da Educação, não foi acompanhada da correspondente ampliação do quantitativo de FCC disponibilizado à instituição, circunstância que não poderia ser oposta aos docentes regularmente investidos nas funções de coordenação.

Defende que a insuficiência das funções distribuídas pelo Ministério da Educação decorre de atuação administrativa imputável às rés, requerendo a declaração de ilegalidade dos atos administrativos que obstaram o pagamento da gratificação e a condenação ao pagamento das parcelas correspondentes desde as respectivas portarias de designação, observada a prescrição quinquenal.

A sentença reconheceu a ilegitimidade passiva da União ao fundamento de que eventual obrigação financeira incumbiria à Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e, no mérito, concluiu que a criação de cargos e funções públicas depende de lei de iniciativa privativa do Presidente da República, inexistindo competência da universidade para instituir novas Funções Comissionadas de Coordenação de Curso. Assentou, ainda, que o Poder Judiciário não pode conceder vantagem remuneratória sem previsão legal específica, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, da separação dos Poderes e à Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal, julgando improcedentes os pedidos.

Em suas razões de apelação, a associação autora sustenta, preliminarmente, a legitimidade passiva da União, ao argumento de que compete ao Ministério da Educação a criação, distribuição e gestão das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso instituídas pela Lei nº 12.677/2012. No mérito, afirma que a legislação reconheceu a coordenação acadêmica como atividade própria a ser desempenhada mediante FCC, sendo ilícita a manutenção de docentes regularmente designados para o exercício da função sem a correspondente retribuição. Aduz que a insuficiência do quantitativo de funções disponibilizadas pelo Ministério da Educação não pode ser transferida aos servidores, requerendo a reforma integral da sentença.

Em contrarrazões, a União suscita preliminares de ilegitimidade ativa da entidade autora e sustenta, no mérito, que a pretensão implica criação judicial de vantagem remuneratória sem previsão legal, ressaltando que o quantitativo de FCC foi definido pela Lei nº 12.677/2012 e que eventual ampliação depende de iniciativa legislativa e de disponibilidade orçamentária.

A Universidade Federal do Recôncavo da Bahia igualmente apresenta contrarrazões, reiterando preliminares processuais e sustentando que não possui competência para criar ou ampliar o número de Funções Comissionadas de Coordenação de Curso, cuja distribuição compete exclusivamente ao Ministério da Educação. Afirma que recebeu quantitativo insuficiente de FCC para atender à expansão da universidade, tendo encaminhado sucessivos pedidos administrativos ao Ministério da Educação para ampliação dessas funções, sem êxito, razão pela qual pugna pela manutenção da sentença.

É o relatório.

Este documento foi gerado pelo usuário 117.***.***-67 em 14/09/2026 17:45:33
Número do documento: 26081915322300000000429650297
https://pje2g.trf1.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=26081915322300000000429650297
Assinado eletronicamente por: ANTONIO OSWALDO SCARPA - 20/08/2026 15:40:06

PROCESSO: 1000466-39.2019.4.01.3300
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)
APELANTE: ASSOCIACAO DOS PROFESSORES DO RECONCAVO DA BAHIA - APUR
APELADO: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA e outros

VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO SCARPA (RELATOR):

I- Da admissibilidade

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da apelação.

II – Das preliminares

2.1 Da legitimidade passiva da União

A União suscita sua ilegitimidade passiva, sustentando, em síntese, que eventual pretensão ao pagamento da Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC deveria ser dirigida exclusivamente à Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

A preliminar não merece acolhimento.

A controvérsia posta nos autos ultrapassa a esfera de atuação administrativa da Universidade.

A Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012, ao instituir a Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC, estruturou regime jurídico próprio para essas funções, atribuindo ao Ministério da Educação a competência para sua distribuição entre as Instituições Federais de Ensino, observados os quantitativos definidos em lei e os critérios administrativos pertinentes.

A própria Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, em sua contestação e nos documentos administrativos juntados aos autos, reconhece que não possui competência para criar novas FCC ou ampliar o quantitativo que lhe foi destinado, limitando-se à gestão das funções disponibilizadas pelo Ministério da Educação.

A causa de pedir revela precisamente essa circunstância.

Não se atribui à Universidade a omissão na criação das funções, mas se questiona a forma pela qual a Administração Federal implementou o regime instituído pela Lei nº 12.677/2012, especialmente diante da expansão da estrutura acadêmica das instituições federais de ensino.

Nesse contexto, a participação da União revela-se indispensável, porquanto a pretensão deduzida envolve atos praticados por órgãos da Administração Pública Federal direta, responsáveis pela formulação, distribuição e implementação das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso.

A conclusão, aliás, é corroborada pelos documentos administrativos juntados aos autos, dos quais se extrai que a própria Universidade reconhece competir exclusivamente ao Ministério da Educação a distribuição das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso, circunstância que evidencia a presença de interesse jurídico direto da União na solução da controvérsia

Rejeito, pois, a preliminar.

2.2 Da legitimidade da entidade autora

A autora atua na qualidade de substituta processual da categoria que representa, nos termos do art. 8º, inciso III, da Constituição da República.

A substituição processual conferida às entidades sindicais constitui garantia constitucional destinada à tutela coletiva dos direitos e interesses da categoria profissional, independentemente de autorização individual dos substituídos.

Não se verifica qualquer vício quanto à representação processual.

Rejeita-se a preliminar.

2.3 Da prescrição

Tratando-se de relação jurídica de trato sucessivo, eventual prescrição alcança apenas as parcelas vencidas anteriormente ao quinquênio que precede o ajuizamento da ação, nos termos da jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça e do Decreto nº 20.910/1932.

Assim, rejeita-se a prescrição do fundo de direito, reconhecendo-se, quando cabível, apenas a incidência da prescrição quinquenal das parcelas pretéritas.

2.4 Das demais preliminares

As demais matérias suscitadas confundem-se com o próprio mérito da controvérsia, razão pela qual serão apreciadas conjuntamente com a análise da pretensão recursal.

III – Da delimitação da controvérsia

Antes do exame do mérito propriamente dito, impõe-se delimitar, com precisão, o objeto da presente demanda.

A sentença recorrida concluiu pela improcedência do pedido ao fundamento de que o acolhimento da pretensão implicaria criação judicial de vantagem remuneratória não prevista em lei, incidindo, por conseguinte, a Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal.

Com a devida vênia, essa compreensão não esgota a controvérsia submetida ao exame jurisdicional.

O ponto central da demanda não consiste em saber se o Poder Judiciário pode

instituir, por decisão judicial, vantagem funcional não prevista em lei.

Também não se discute a extensão de benefício remuneratório com fundamento em isonomia.

A questão jurídica submetida ao julgamento antecede a discussão remuneratória e consiste em definir se a Administração implementou adequadamente o regime jurídico instituído pela Lei nº 12.677/2012.

Discute-se se a implementação administrativa da Lei nº 12.677/2012 observou os parâmetros estabelecidos pelo próprio legislador para estruturar as funções de coordenação acadêmica nas Instituições Federais de Ensino.

Essa distinção é fundamental.

A Lei nº 12.677/2012 não instituiu mera vantagem pecuniária.

Conforme se extrai de sua Exposição de Motivos e do contexto legislativo em que foi editada, o diploma legal integrou conjunto de medidas voltadas ao fortalecimento da estrutura administrativa das instituições federais de ensino, acompanhando o processo de expansão da educação superior pública promovido pela União.

Nesse cenário, a criação da Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC inseriu-se em política pública destinada à organização da gestão acadêmica, disciplinando a retribuição das atividades de coordenação e atribuindo ao Ministério da Educação a responsabilidade por sua implementação.

A controvérsia, portanto, desloca-se do plano estritamente remuneratório para o plano da legalidade administrativa.

Cumpre verificar se a Administração Pública implementou o regime jurídico instituído pela Lei nº 12.677/2012 de forma compatível com sua finalidade, especialmente diante da expansão da estrutura acadêmica da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e da comprovada insuficiência das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso disponibilizadas à instituição.

Somente após responder a essa questão será possível definir a incidência, ou não, da Súmula Vinculante nº 37, bem como examinar os efeitos jurídicos decorrentes da atuação administrativa impugnada.

IV – Do regime jurídico da Lei nº 12.677/2012

4.1 Da finalidade da Lei nº 12.677/2012

A adequada solução da controvérsia reclama, inicialmente, a reconstrução do regime jurídico instituído pela Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012, uma vez que a interpretação isolada de seus dispositivos revela-se insuficiente para compreender a finalidade do diploma legal e o contexto normativo em que se insere.

A Lei nº 12.677/2012 foi editada em momento de significativa expansão da educação superior pública federal, integrando conjunto de medidas legislativas voltadas ao fortalecimento institucional das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

Nesse contexto, o legislador não se limitou a criar funções comissionadas ou cargos isoladamente considerados. Ao contrário, buscou estruturar administrativamente as instituições federais de ensino para acompanhar a ampliação da oferta de cursos, o aumento do número de estudantes e a complexificação das atividades acadêmicas decorrentes das políticas públicas de expansão da educação superior.

A Exposição de Motivos que acompanhou o projeto de lei é particularmente elucidativa ao demonstrar que a criação das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso – FCC inseria-se em política pública destinada ao fortalecimento da gestão acadêmica das Instituições Federais de Ensino, reconhecendo que a expansão da estrutura universitária exigia correspondente aperfeiçoamento de seus mecanismos administrativos.

A criação da FCC, portanto, não se destinou simplesmente à concessão de vantagem remuneratória aos servidores públicos federais.

Tratou-se de instrumento de organização administrativa concebido para assegurar adequada coordenação das atividades acadêmicas, atribuindo retribuição específica aos docentes responsáveis pela condução dos cursos regularmente instituídos no âmbito das instituições federais de ensino.

Essa finalidade sistemática da Lei nº 12.677/2012 impede que seus dispositivos sejam interpretados exclusivamente sob a ótica remuneratória, desconsiderando o contexto institucional que motivou sua edição.

A compreensão da natureza jurídica da FCC exige, assim, interpretação teleológica e sistemática do diploma legal, em consonância com a política pública de expansão e fortalecimento das instituições federais de ensino superior.

4.2 Da criação da Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC

A Lei nº 12.677/2012 instituiu a Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC como função de confiança destinada ao exercício das atividades de coordenação acadêmica no âmbito das Instituições Federais de Ensino.

Ao fazê-lo, estabeleceu quantitativo determinado dessas funções, atribuindo ao Ministério da Educação a competência para sua distribuição entre as instituições integrantes do sistema federal de ensino.

Não se conferiu às universidades autonomia para criar novas FCC ou ampliar, por ato próprio, o quantitativo das funções existentes.

A implementação do modelo concebido pelo legislador passou a depender da atuação coordenada da Administração Pública Federal, competindo ao Ministério da Educação

proceder à distribuição das funções segundo critérios compatíveis com a estrutura acadêmica das instituições e com a finalidade da própria lei.

Esse aspecto assume especial relevância para a solução da controvérsia.

Isso porque a limitação quantitativa prevista na Lei nº 12.677/2012 não afasta, por si só, o dever da Administração Pública de implementar o regime jurídico nela instituído de forma coerente com os objetivos perseguidos pelo legislador.

Em outras palavras, a existência de quantitativo previamente definido de FCC não exonera a Administração do dever de demonstrar que sua distribuição observou critérios objetivos, razoáveis e compatíveis com a expansão da estrutura acadêmica das instituições federais de ensino.

4.3 Da competência do Ministério da Educação para a implementação da Lei nº 12.677/2012

Da disciplina legal resulta claramente repartida a competência administrativa.

Às universidades federais compete organizar sua estrutura acadêmica, instituir os cursos autorizados, designar os respectivos coordenadores e administrar as Funções Comissionadas de Coordenação de Curso que lhes forem disponibilizadas.

Ao Ministério da Educação, por sua vez, incumbe distribuir as FCC entre as Instituições Federais de Ensino, observando o quantitativo estabelecido em lei, a disponibilidade orçamentária e os critérios administrativos compatíveis com a finalidade do diploma legal.

A própria Universidade Federal do Recôncavo da Bahia reconheceu, nos documentos constantes dos autos, não possuir competência para criar novas funções comissionadas ou ampliar aquelas que lhe foram destinadas, circunstância que motivou sucessivos pleitos administrativos dirigidos ao Ministério da Educação visando à ampliação do quantitativo de FCC.

Esse aspecto assume especial relevância para a solução da controvérsia.

Isso porque a limitação quantitativa prevista na Lei nº 12.677/2012 não exonera a Administração Pública do dever de demonstrar que a implementação do regime jurídico por ela instituído observou critérios objetivos, razoáveis e compatíveis com a expansão da estrutura acadêmica das Instituições Federais de Ensino.

É precisamente sobre essa implementação administrativa que recai o controle jurisdicional ora exercido.

V – Do alcance do art. 11 da Lei nº 12.677/2012

A União sustenta que a pretensão autoral encontra óbice no art. 11 da Lei nº 12.677/2012, segundo o qual o provimento dos cargos e a designação para as funções de confiança instituídas pelo diploma legal observarão implementação gradual e dependerão de

prévia dotação orçamentária suficiente, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição da República.

A argumentação, contudo, não conduz, por si só, à improcedência da demanda.

Com efeito, o art. 11 da Lei nº 12.677/2012 disciplina a forma de implementação das funções criadas pelo legislador, condicionando sua efetiva disponibilização à observância das limitações orçamentárias impostas pelo sistema constitucional de finanças públicas.

Cuida-se de regra destinada a compatibilizar a execução da política pública com as exigências de responsabilidade fiscal e equilíbrio orçamentário.

Não se extrai, entretanto, desse dispositivo autorização para que a implementação da Lei nº 12.677/2012 permaneça indefinidamente dissociada da realidade administrativa das Instituições Federais de Ensino ou para que a Administração deixe de demonstrar, de forma objetiva e motivada, os critérios utilizados para distribuir as Funções Comissionadas de Coordenação de Curso.

A implementação gradual prevista na lei constitui técnica de execução administrativa e orçamentária, não podendo ser interpretada como autorização para inviabilizar, de forma permanente, a própria finalidade do diploma legal.

Admitir interpretação diversa significaria reconhecer que a Administração poderia promover sucessivas expansões da estrutura acadêmica das universidades federais, exigir a instituição de novas coordenações de curso e, simultaneamente, deixar de implementar, por tempo indeterminado, o modelo administrativo concebido pelo legislador para dar suporte a essa expansão.

Tal conclusão não se harmoniza com os princípios da legalidade, da eficiência, da boa-fé objetiva, da motivação dos atos administrativos e da finalidade administrativa, que regem a atuação da Administração Pública.

Assim, a invocação do art. 11 da Lei nº 12.677/2012 não dispensa a União do dever de demonstrar que a distribuição das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso observou critérios técnicos, objetivos e compatíveis com a evolução da estrutura acadêmica das instituições federais de ensino, nem afasta o controle jurisdicional sobre a legalidade dessa atuação.

VI – Da implementação administrativa da Lei nº 12.677/2012 no caso concreto

Reconstruído o regime jurídico instituído pela Lei nº 12.677/2012 e delimitado o alcance de seu art. 11, passa-se ao exame da forma como esse modelo foi implementado na situação concreta submetida a julgamento.

Inicialmente, cumpre distinguir dois institutos jurídicos que, embora relacionados, possuem natureza diversa: a coordenação acadêmica dos cursos e a Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC.

A coordenação acadêmica constitui elemento inerente à organização didático-pedagógica dos cursos superiores e de pós-graduação, sendo exigida pela legislação educacional e pelos instrumentos de avaliação e regulação do sistema federal de ensino. A existência de coordenador regularmente designado não decorre de opção discricionária da instituição de ensino, mas representa requisito indispensável ao funcionamento dos cursos autorizados pelo Ministério da Educação.

A Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC, por sua vez, possui natureza jurídico-administrativa distinta. Instituída pela Lei nº 12.677/2012, constitui função comissionada destinada a remunerar o exercício de atribuições de coordenação acadêmica, sujeita a quantitativo previamente definido em lei e distribuído pelo Ministério da Educação entre as Instituições Federais de Ensino.

Dessa distinção decorre consequência relevante para a solução da controvérsia.

Não existe correspondência automática entre a designação para a coordenação acadêmica e a atribuição da FCC. Por outro lado, também não se pode afirmar que ambas as figuras sejam absolutamente independentes, pois a própria Lei nº 12.677/2012 instituiu a FCC precisamente para estruturar e fortalecer a gestão acadêmica das instituições federais de ensino.

É justamente nessa perspectiva que deve ser analisada a situação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Os documentos constantes dos autos demonstram que a instituição promoveu significativa expansão de sua estrutura acadêmica, com a criação de novos cursos de graduação e de pós-graduação, designando regularmente docentes para o exercício das respectivas coordenações.

Também restou comprovado que a Universidade reconheceu a insuficiência do quantitativo de Funções Comissionadas de Coordenação de Curso disponibilizado pelo Ministério da Educação, circunstância que motivou sucessivos pleitos administrativos visando à ampliação das FCC destinadas à instituição.

As manifestações da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e os expedientes encaminhados ao Ministério da Educação evidenciam que a Universidade não detinha competência para criar novas funções comissionadas nem para ampliar o quantitativo recebido, limitando-se a solicitar administrativamente sua redistribuição.

A própria Administração Federal reconheceu essa limitação institucional ao afirmar que a distribuição das FCC constitui atribuição do Ministério da Educação.

Verifica-se, portanto, que a insuficiência das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso não decorreu da criação irregular de coordenações acadêmicas pela Universidade, tampouco da inexistência das atividades efetivamente desempenhadas pelos docentes substituídos.

Ao contrário.

A situação descrita nos autos revela que a expansão da estrutura acadêmica, promovida no âmbito da política pública de fortalecimento das instituições federais de ensino, não foi acompanhada, ao menos na mesma proporção, da distribuição das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso previstas na Lei nº 12.677/2012.

É precisamente nesse contexto que se insere a controvérsia.

Não se discute a competência do Ministério da Educação para distribuir as FCC nem a necessidade de observância dos limites quantitativos fixados em lei.

Discute-se se a Administração Pública demonstrou que a implementação desse regime jurídico observou critérios objetivos, transparentes e compatíveis com a finalidade da Lei nº 12.677/2012.

A resposta, à luz do conjunto probatório, é negativa.

Embora tenha sustentado a insuficiência do quantitativo de FCC e a necessidade de observância da disponibilidade orçamentária, a União não apresentou os critérios utilizados para a distribuição das funções entre as Instituições Federais de Ensino, tampouco esclareceu as razões pelas quais os reiterados pleitos administrativos formulados pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia não foram acolhidos.

Também não demonstrou que o quantitativo nacional de FCC instituído pela Lei nº 12.677/2012 encontrava-se integralmente distribuído, nem que inexistia possibilidade administrativa de revisão da distribuição então existente.

Esses elementos revelam que a controvérsia não decorre da inexistência de previsão legal para a Função Comissionada de Coordenação de Curso, mas da ausência de demonstração, pela Administração, de que a implementação do modelo concebido pelo legislador observou critérios compatíveis com sua finalidade institucional.

VII – Do controle jurisdicional da implementação da Lei nº 12.677/2012

Reconstruído o regime jurídico instituído pela Lei nº 12.677/2012 e examinada sua implementação no caso concreto, impõe-se definir os limites do controle jurisdicional exercido nesta demanda.

A sentença concluiu pela improcedência do pedido ao fundamento de que seu acolhimento implicaria criação judicial de vantagem remuneratória, incidindo, por conseguinte, a Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal.

Com a devida vênia, essa conclusão parte de premissa que não se confirma à luz da controvérsia efetivamente submetida a julgamento.

Conforme demonstrado, a presente demanda não busca compelir o Poder Judiciário a criar Funções Comissionadas de Coordenação de Curso, ampliar o quantitativo de funções instituídas em lei ou conceder vantagem funcional por fundamento exclusivo de isonomia.

A pretensão deduzida dirige-se ao controle da legalidade da atuação administrativa na implementação do regime jurídico instituído pela Lei nº 12.677/2012, especialmente diante da alegada insuficiência das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso disponibilizadas à Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

A distinção é essencial.

A Súmula Vinculante nº 37 veda ao Poder Judiciário aumentar vencimentos de servidores públicos com fundamento em isonomia, preservando a reserva legal em matéria remuneratória e a repartição constitucional de competências entre os Poderes.

Todavia, o referido enunciado não impede o controle jurisdicional da legalidade dos atos administrativos praticados na execução de regime jurídico previamente instituído em lei.

Com efeito, uma vez editada a norma legal e atribuída à Administração Pública a competência para implementá-la, seus atos submetem-se aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da motivação, todos sujeitos ao controle jurisdicional quando provocada a atuação do Poder Judiciário.

Não se trata, portanto, de substituir o administrador público na formulação de políticas públicas ou na definição do quantitativo de funções comissionadas existentes na Administração Federal.

O controle judicial incide sobre aspecto diverso: verificar se a competência administrativa conferida ao Ministério da Educação foi exercida em conformidade com a finalidade da Lei nº 12.677/2012 e mediante critérios objetivos, transparentes e juridicamente controláveis.

No caso concreto, a União limitou-se a afirmar que a distribuição das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso observou os quantitativos previstos em lei e as restrições orçamentárias decorrentes do art. 11 da Lei nº 12.677/2012.

Entretanto, não trouxe aos autos os elementos necessários à demonstração dessa alegação.

Não foram apresentados os critérios administrativos utilizados para a distribuição das FCC entre as Instituições Federais de Ensino, os estudos técnicos que embasaram essa distribuição, a análise dos reiterados pleitos formulados pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia ou a demonstração de que o quantitativo nacional de funções encontrava-se integralmente distribuído ou juridicamente indisponível para revisão.

Tratando-se de fatos impeditivos da pretensão deduzida em juízo, incumbia à União comprovar tais circunstâncias, nos termos do art. 373, inciso II, do Código de Processo Civil, sobretudo porque se trata de informações inseridas em sua esfera exclusiva de disponibilidade.

Incide, na espécie, o princípio da aptidão para a prova, segundo o qual o ônus probatório deve ser suportado pela parte que detém melhores condições de produzir os elementos necessários ao esclarecimento da controvérsia.

Também sob a perspectiva do dever de cooperação processual, previsto no art. 6º do Código de Processo Civil, e do dever de motivação dos atos administrativos, consagrado no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, incumbia à Administração demonstrar de forma objetiva as razões que impediram o atendimento dos pedidos formulados pela Universidade.

A mera invocação genérica de limitações quantitativas ou orçamentárias não basta para afastar o controle jurisdicional da legalidade da atuação administrativa, especialmente quando a própria Administração reconhece a existência de coordenações regularmente instituídas, a insuficiência das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso e a formulação de sucessivos pleitos administrativos visando à adequação da estrutura funcional da instituição.

Nessas circunstâncias, a atuação do Poder Judiciário não importa criação de vantagem remuneratória nem substituição da atividade administrativa.

Limita-se a assegurar que a competência conferida ao Ministério da Educação pela Lei nº 12.677/2012 seja exercida em conformidade com os princípios da legalidade, da motivação, da finalidade administrativa e da transparência, mediante decisões aptas a demonstrar que a implementação da política pública observou critérios objetivos e compatíveis com a estrutura acadêmica cuja organização o próprio legislador pretendeu fortalecer.

Reconhecida essa premissa, resta examinar a forma pela qual o ordenamento jurídico supre a lacuna existente quanto às consequências da insuficiência das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso diante da expansão da estrutura universitária, tema que passa a ser analisado.

VIII – Da integração do regime jurídico aplicável

Reconhecido que a controvérsia não versa sobre a criação judicial de vantagem remuneratória, mas sobre o controle da implementação da Lei nº 12.677/2012, impõe-se examinar a forma pela qual o ordenamento jurídico disciplina a situação verificada nos autos.

A Lei nº 12.677/2012 instituiu a Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC, definiu seu quantitativo, atribuiu ao Ministério da Educação a competência para sua distribuição entre as Instituições Federais de Ensino e condicionou sua implementação à observância das limitações orçamentárias previstas em seu art. 11.

O diploma legal, contudo, não disciplinou expressamente a hipótese em que a expansão da estrutura acadêmica das universidades federais, promovida pelo próprio Poder Público, resulte na criação de coordenações regularmente instituídas em número superior às Funções Comissionadas de Coordenação de Curso disponibilizadas à instituição.

Cuida-se, portanto, de lacuna normativa quanto à implementação do regime jurídico concebido pelo legislador, e não de ausência de disciplina sobre a criação da própria função comissionada.

Nessas hipóteses, o ordenamento jurídico não autoriza o julgador a se eximir de decidir.

Ao contrário, o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe que, quando a lei for omissa, o caso será decidido mediante a utilização da analogia, dos costumes e dos princípios gerais do direito, preservando-se a coerência e a unidade do sistema jurídico.

É precisamente essa a situação dos autos.

A integração da disciplina legal não se destina a criar nova vantagem funcional nem a ampliar, por decisão judicial, o quantitativo de Funções Comissionadas de Coordenação de Curso instituído em lei.

Busca, apenas, identificar os parâmetros jurídicos que orientam a atuação administrativa quando a realidade institucional evolui além da disciplina expressamente prevista pelo legislador.

Sob esse aspecto, a Lei nº 8.112/1990 oferece importante elemento interpretativo.

Ao disciplinar o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, estabelece que o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento corresponde ao desempenho de atribuições diferenciadas de responsabilidade e gestão, remuneradas mediante retribuição específica.

Embora a Função Comissionada de Coordenação de Curso possua disciplina própria, a opção legislativa revela um princípio geral do regime jurídico administrativo: o exercício regular de funções de direção e coordenação deve observar critérios objetivos de designação, atribuição e correspondente tratamento funcional.

No mesmo sentido, a Portaria MEC nº 713, de 8 de setembro de 2021, ainda que editada para disciplinar especificamente a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e, portanto, sem aplicação direta à hipótese dos autos, constitui relevante elemento hermenêutico por evidenciar a compreensão da própria Administração Pública acerca da finalidade da Lei nº 12.677/2012.

Com efeito, ao estabelecer critérios objetivos para a distribuição das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso, considerando a existência, o funcionamento e as características dos cursos regularmente ofertados, a Portaria revela que a Administração reconhece a necessidade de compatibilizar a estrutura funcional das instituições federais de ensino com sua efetiva organização acadêmica.

Esse ato normativo não cria direitos subjetivos para a situação ora examinada.

Todavia, demonstra que a própria Administração passou a adotar metodologia fundada em critérios objetivos e verificáveis para implementar a política pública instituída pela Lei nº 12.677/2012, reforçando a compreensão de que a distribuição das FCC não pode prescindir de motivação adequada e de correspondência com a realidade institucional de cada entidade de ensino.

Essa interpretação harmoniza-se, ainda, com os princípios da legalidade, da

finalidade administrativa, da eficiência, da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé objetiva, que informam toda a atuação da Administração Pública.

Desse modo, a integração do regime jurídico não conduz à criação judicial de vantagem remuneratória, nem à substituição da atividade administrativa.

Conduz, isto sim, ao reconhecimento de que a Administração Pública, ao implementar a Lei nº 12.677/2012, deve observar critérios objetivos, transparentes e motivados, compatíveis com a finalidade do diploma legal e com a realidade acadêmica das Instituições Federais de Ensino, sujeitando-se, nessa medida, ao controle jurisdicional de legalidade.

Essa conclusão conduz, naturalmente, ao exame da providência jurisdicional adequada para a solução da controvérsia.

IX – Conclusão

A análise sistemática da controvérsia conduz à reforma da sentença.

Conforme demonstrado, a presente demanda não versa sobre a criação judicial de vantagem remuneratória nem sobre a extensão de benefício funcional com fundamento em isonomia. A controvérsia reside na forma pela qual a Administração Pública implementou o regime jurídico instituído pela Lei nº 12.677/2012, especialmente quanto à distribuição das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso – FCC entre as Instituições Federais de Ensino.

A instrução processual evidenciou que a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia promoveu a expansão de sua estrutura acadêmica, designou regularmente docentes para o exercício das coordenações e formulou sucessivos pleitos administrativos visando à ampliação do quantitativo de FCC. Também demonstrou que a União, embora responsável pela implementação da política pública instituída pela Lei nº 12.677/2012, não apresentou os elementos necessários para demonstrar os critérios adotados na distribuição das funções, nem enfrentou, de forma motivada, as demandas administrativas formuladas pela instituição.

Nessas circunstâncias, a improcedência da demanda fundada exclusivamente na Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal não se mostra juridicamente adequada. Do mesmo modo, o conjunto probatório não autoriza o reconhecimento imediato do direito de cada docente substituído à percepção da FCC, porquanto a Administração não trouxe aos autos os elementos técnicos indispensáveis à apreciação individual das situações funcionais discutidas.

À vista dessas premissas, o provimento jurisdicional adequado consiste, portanto, em reconhecer que a implementação da Lei nº 12.677/2012 submete-se ao controle jurisdicional de legalidade, competindo à Administração exercer a competência que lhe foi atribuída pelo legislador mediante decisão motivada, fundamentada em critérios objetivos e compatíveis com a finalidade do diploma legal, sem prejuízo do posterior controle jurisdicional de seus efeitos concretos.

O Poder Judiciário, nessa hipótese, não substitui a Administração Pública na distribuição das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso nem redefine a política

pública concebida pelo legislador. Limita-se a assegurar que a competência administrativa conferida ao Ministério da Educação seja exercida em conformidade com os princípios da legalidade, da motivação, da finalidade, da eficiência e da transparência, permitindo o efetivo controle jurisdicional da implementação da Lei nº 12.677/2012.

Dispositivo

Ante o exposto, **dou provimento** à apelação para reformar a sentença e julgar procedentes os pedidos, a fim de:

a) reconhecer que a implementação da Lei nº 12.677/2012, no âmbito da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, submete-se ao controle jurisdicional de legalidade;

b) declarar a insuficiência da motivação administrativa quanto aos critérios adotados para a distribuição das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso – FCC relativamente aos docentes substituídos;

c) assegurar aos substituídos o direito ao pagamento das gratificações das Funções de Coordenadores de Colegiados de Cursos, devidas nos termos da Lei n. 12.677, de 25 de junho de 2012, enquanto exercerem tal função, com o pagamento das parcelas em atraso, desde as respectivas portarias de nomeação, observada a prescrição quinquenal, acrescidas de juros e correção monetária na forma do Manual de Cálculos da Justiça Federal.

Condeno os réus, solidariamente, em honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) do valor da condenação, nos termos do art. 85 do CPC.

Ausentes os pressupostos para o deferimento da tutela provisória de urgência, deixo de deferi-la.

É como voto.

Desembargador Federal **ANTÔNIO SCARPA**

Relator

PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
Gab. 26 - DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO SCARPA
PJE/TRF1-Processo Judicial Eletrônico

PROCESSO: 1000466-39.2019.4.01.3300
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)

APELANTE: ASSOCIACAO DOS PROFESSORES DO RECONCAVO DA BAHIA - APUR
APELADO: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA e outros

EMENTA

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. ENSINO SUPERIOR FEDERAL. LEI Nº 12.677/2012. FUNÇÃO COMISSIONADA DE COORDENAÇÃO DE CURSO (FCC). EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO. DISTINÇÃO ENTRE A COORDENAÇÃO ACADÊMICA E A FUNÇÃO COMISSIONADA. CONTROLE JURISDICIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI. INAPLICABILIDADE, POR SI SÓ, DA SÚMULA VINCULANTE Nº 37. LACUNA NORMATIVA. INTEGRAÇÃO DO SISTEMA JURÍDICO. ART. 4º DA LINDB. DEVER DE MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. APELAÇÃO PROVIDA.

1. Apelação interposta contra sentença que julgou improcedente ação coletiva proposta por entidade representativa de docentes de universidade federal, visando ao reconhecimento da ilegalidade da implementação da Lei nº 12.677/2012 e à percepção da retribuição correspondente ao exercício da coordenação de cursos de graduação e pós-graduação.

2. A controvérsia não se restringe à criação judicial de vantagem remuneratória, nem à extensão de benefício funcional por isonomia, mas envolve o controle da legalidade da implementação do regime jurídico instituído pela Lei nº 12.677/2012, que criou a Função Comissionada de Coordenação de Curso – FCC como instrumento de estruturação da gestão acadêmica das Instituições Federais de Ensino.

3. A coordenação acadêmica e a Função Comissionada de Coordenação de Curso constituem institutos jurídicos distintos. A primeira decorre da organização didático-administrativa das instituições de ensino e da legislação educacional; a segunda possui natureza de função comissionada, criada em quantitativo determinado e distribuída pelo Ministério da Educação, não havendo correspondência automática entre a designação para a coordenação e a atribuição da FCC.

4. A existência de coordenadores de curso sem a correspondente FCC não configura, por si só, ilegalidade. Todavia, a Administração Pública deve demonstrar que a implementação da Lei nº 12.677/2012 observou critérios objetivos, motivados e compatíveis com a finalidade do diploma legal, especialmente diante da expansão da estrutura acadêmica das instituições federais de ensino.

5. A Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal não incide automaticamente na hipótese, porquanto a demanda não objetiva a criação judicial de vantagem remuneratória, mas o controle da atuação administrativa na execução de regime jurídico previamente instituído em lei.

6. A omissão da Lei nº 12.677/2012 quanto às consequências da insuficiência de FCC diante da expansão da estrutura universitária autoriza a integração do sistema jurídico, na forma do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, utilizando-se, como elementos interpretativos, o regime jurídico das funções de direção, chefia e assessoramento previsto na Lei nº 8.112/1990, bem como os critérios adotados pela própria Administração Pública para a distribuição das FCC, sem que disso decorra criação judicial de vantagem funcional.

7. Apelação provida.

A C Ó R D Ã O

Decide a Nona Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, à unanimidade, **dar** provimento à apelação, nos termos do voto do Relator.

Brasília (DF), (data da Sessão).

Desembargador Federal **ANTÔNIO SCARPA**
Relator