

## VOTO

### **A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Na presente ação direta de inconstitucionalidade põe-se em questão a validade constitucional da Lei n. 13.770/2006 do Ceará, pela qual aprovado o Plano de Carreira de Ferroviário da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor, sociedade de economia mista estadual.

No diploma são definidas as atribuições dos empregados públicos da estatal, a estrutura da carreira e os padrões salariais.

Sustenta-se a inconstitucionalidade formal da lei cearense, argumentando-se que teria havido usurpação das competências da União para legislar sobre direito do trabalho e sobre condições para o exercício das profissões, previstas nos incs. I e XVI do art. 22 da Constituição da República.

Quanto à inconstitucionalidade material, conforme relatado, aduz-se contrariedade à garantia do direito adquirido contida no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição, pois o novo plano de carreira teria acarretado redução de benefícios dos empregados.

2. O autor - Partido da República – PR tem representação no Congresso Nacional e dispõe de legitimidade para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade (inc. VIII do art. 2º da Lei n. 9.868/1999 e inc. VIII do art. 103 da Constituição da República).

Nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal, partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado universal para o ajuizamento das ações de controle abstrato de constitucionalidade, dispensando-se, assim, análise sobre pertinência temática entre as finalidades estatutárias e o pedido (por exemplo, ADI n. 1.096/MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 22.9.1995; ADI n. 1.963, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 7.5.1999).

Atendida está a legislação e reconhecida a legitimidade processual do partido político autor da presente ação.

3. A Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, sociedade de economia mista federal, instituída com base na autorização contida na Lei n. 3.115 /1957, foi extinta pela Lei n. 11.483/2007, sucedendo-lhe a União em direitos e obrigações.

O procedimento de liquidação da estatal iniciou-se com a Lei n. 8.693 /1993, na qual se determinou que a Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA transferisse à União a totalidade das ações de sua propriedade no capital da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU).

Naquele diploma também se autorizou que, pela cisão da CBTU, fossem criadas novas empresas para a exploração de serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbano e suburbano, nos Estados e nos Municípios, com a versão, em cada caso, de parcelas do patrimônio da CBTU.

4 . Pela Lei n. 12.682/1997 do Ceará foi autorizada a constituição da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor, sociedade de economia mista, de capital aberto, para o fim especial de explorar os serviços de transportes sobre trilhos ou guiados, de passageiros, na Região Metropolitana de Fortaleza e nas áreas vizinhas, nos termos da Lei federal n. 8.693/1993.

No art. 7º da Lei estadual n. 12.682/1997 se estabeleceu que *“o regime jurídico do pessoal da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR, será o da legislação trabalhista e previdenciária”*.

Pelo art. 8º daquela lei, o Chefe do Poder Executivo foi autorizado a praticar todos os atos, incluídos os de aceitação de doação com ou sem encargos, necessários à promoção da transferência, para a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - Metrofor, dos recursos humanos a serem absorvidos da antiga Superintendência de Trens Urbanos de Fortaleza da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU.

Há empregados públicos na Metrofor, portanto, oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, empresa da qual foram transferidos por típica sucessão trabalhista.

5. Embora a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - Metrofor, entidade de direito privado integrante da Administração Pública indireta do Ceará, submeta-se a preceitos de direito público constitucionalmente previstos, como, por exemplo, a exigência de concurso público para o preenchimento de seus quadros (inc. II do art. 37 da Constituição), estabeleceu-se ser o regime de seu pessoal aquele previsto na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

O regime estatutário destina-se a servidores dos órgãos da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas, não se alcançando os empregados públicos das estatais, pelo disposto no art. 39 da Constituição da República:

*“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”.*

Em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.515, Relator o Ministro Sydney Sanches (DJ de 11.4.2003), este Supremo Tribunal concluiu que *“a Constituição Federal, em seu art. 173, § 1º, inc. II, impõe às empresas públicas e sociedades de economia mista a submissão ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive no concernente ‘aos direitos e obrigações, civis, comerciais, trabalhistas e tributários’”.*

No julgamento do Mandado de Segurança n. 26.117 (Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 6.11.2009), realçou-se que *“as empresas públicas e as sociedades de economia mista, entidades integrantes da administração indireta, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, não obstante a aplicação do regime jurídico celetista aos seus funcionários”.*

6. Ao contrário do sustentado pelo autor desta ação direta, na Lei n. 13.770/2006 do Ceará não houve alteração daquela legislação aplicada aos servidores da empresa constituída, não se tendo, então, qualquer usurpação

da competência da União para legislar privativamente sobre direito do trabalho ou sobre condições para o exercício das profissões.

No diploma estadual, instituiu-se o plano de carreira dos empregados da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor, tratando-se, portanto, de normatização destinada estritamente aos quadros daquela estatal, entidade integrante da Administração Pública indireta do Ceará.

Cumpra aos Estados da Federação o dever-poder de organizar sua administração, observados os princípios da Constituição da República.

Na Lei n. 13.770/2006 não se teve, por exemplo, a regulamentação abstrata de uma determinada profissão ou a fixação de normas trabalhistas conflitantes com a Consolidação das Leis do Trabalho.

Tem-se expresso, no art. 9º da lei estadual em questão, que *“o regime jurídico e o contrato de trabalho obedecerão os princípios da Consolidação das Leis do Trabalho, nos termos da legislação vigente”*.

Como acentuou a Procuradoria-Geral da República, *“ultimada a sucessão trabalhista, não há interesse da União a ser regulamentado por lei federal. Seria mesmo incoerente edição de lei federal para regulamentar temática adstrita a interesse de administração estadual e respectivos empregados. Não há preceito constitucional que vede a lei estadual regulamentar regime jurídico de empregados públicos vinculados a empresas públicas e sociedades de economia mista, desde que não se contraponha às normas trabalhistas, pois estas são competência da União”*.

Neste sentido, a Advocacia-Geral da União pontuou que *“o diploma legal impugnado não adentrou a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e sobre as condições para o exercício de profissões. Na verdade, o escopo do legislador estadual foi o de conceber um instrumento normativo apto a completar o processo de estadualização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros no Estado do Ceará, possuindo, portanto, caráter organizacional, decorrente da própria autonomia de organização administrativa do ente estadual”*.

7. Deve ser anotado também que as empresas estatais submetem-se a princípios constitucionalmente estabelecidos para a Administração Pública direta ou indireta e a regras de direito público, pelo que além de submeter-se às normas de direito privado sujeitam-se, igualmente, a normas de direito público que lhe são expressamente impostas, derogando-se, nos casos da subsunção das situações ao público, aquelas primeiras.

É o que se tem, por exemplo, quanto aos princípios norteadores da Administração Pública previstos no art. 37 da Constituição. Confira-se lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

*“ É preciso aturado precató para não incorrer no equívoco de assumir fetichisticamente a personalidade de Direito Privado (como costuma ocorrer no Brasil) das estatais e imaginar que, por força dela, seu regime pode ensejar-lhe uma desenvoltura equivalente à dos sujeitos cujo modelo tipológico inspirou-lhe a criação. Deveras a personalidade de Direito Privado que as reveste não passa de um expediente técnico cujo préstimo adscrive-se, inevitavelmente, a certos limites, já que não poderia ter o condão de embargar a positividade de certos princípios e normas de Direito Público cujo arredamento comprometeria objetivos celulares do estado de Direito (...) O traço nuclear das empresas estatais, isto é, das empresas públicas e sociedades de economia mista, reside no fato de serem coadjuvantes de misteres estatais. Nada pode dissolver este signo inculpido em suas naturezas. Dita realidade jurídica representa o mais certo norte para a inteligência destas pessoas. Consequentemente, aí está o critério retor para interpretação dos princípios jurídicos que lhes são obrigatoriamente aplicáveis, pena de converter-se o accidental - suas personalidades de Direito Privado - em essencial, e o essencial - seu caráter de sujeitos auxiliares do Estado - em accidental” ( Curso de Direito Administrativo . São Paulo: Malheiros. 7. ed., p. 101).*

Assim, o estabelecimento de um plano de carreira, com sistema de promoções e padrões salariais em empresa estatal, como se tem na espécie, não conflita com a Constituição da República. Diferente disso, confere-se maior segurança jurídica às relações de emprego e eficiência na concretização do objeto social.

8. Pelo art. 1º da Lei n. 13.770/2006, criou-se a carreira de Ferroviário da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor, composta

pelos empregos de Auxiliar Operacional, Assistente Operacional, Assistente de Segurança, Assistente Conductor, Assistente Controlador de Movimento, Assistente Técnico, Analista de Gestão e Analista Técnico.

Os empregos públicos foram organizados em carreira, distribuídos em padrões e níveis salariais, com critérios objetivos de progressão. Tudo isso valendo apenas para a empresa estadual e para regulamentar, nos termos da Constituição da República, os quadros de servidores da entidade.

9. O estabelecimento de plano de carreira de entidade da Administração Pública não consubstancia afronta ao princípio do direito adquirido. Diferente disso, a apresentação do plano dota de segurança jurídica os servidores daquela entidade constituída, cumprindo-se, assim, os princípios constitucionais.

Não se alterou regime jurídico dos servidores, apenas se organizou a carreira, mantendo-se o mesmo regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho.

E não se há deixar de anotar que este Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada de que *“inexiste, na ordem constitucional brasileira, direito adquirido a regime jurídico”* ( Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.923, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 5.4.2018).

De se ver, por exemplo, o Recurso Extraordinário com repercussão geral n. 563.965, de minha relatoria (DJe de 20.3.2009):

*“DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO: AUSÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR N. 203/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUCIONALIDADE.*

*1. O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico.*

*2. Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de*

*gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração.*

*3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento”.*

No ponto, não há distinção entre servidores e empregados públicos, os quais não possuem direito adquirido a regime jurídico, como se vê do seguinte julgado:

*“- Servidores públicos regidos pela C.L.T. Reajuste. Artigo 1º, "caput", do Decreto-Lei nº 2.425/88.*

*- O Plenário desta Corte, ao julgar o RE nº 146.749 de que fui relator para o acórdão, firmou o entendimento de que, sendo de aplicação imediata o artigo 1º, "caput", do Decreto-Lei nº 2.425/88, e estabelecendo ele, apenas, que o reajuste mensal previsto no artigo 8º do Decreto-Lei nº 2.335/87 não se aplicaria nos meses de abril e maio de 1988 (o que implica dizer que ele não determinou a redução dos vencimentos a que os servidores já faziam jus, mas apenas estabeleceu que aquele reajuste não seria aplicado nos referidos meses), os funcionários tem direito apenas ao reajuste, calculado pelo sistema do artigo 8º, § 1º, do Decreto-Lei nº 2.335, com relação aos dias do mês de abril anteriores ao da publicação desse Decreto-Lei (ou seja, os sete primeiros dias do mês de abril de 1988, uma vez que o referido artigo 1º, "caput", entrou em vigor no dia oito de abril de 1988, data em que foi publicado, pois não sofreu alteração na republicação feita no dia onze do mesmo mês), bem como ao de igual valor, não cumulativamente, no mês de maio seguinte.*

*- Essa conclusão se aplica também aos servidores públicos regidos pela C.L.T., que, igualmente, não tem direito adquirido a regime jurídico instituído por Lei.*

*Recursos extraordinários conhecidos e, em parte, providos” (Recurso Extraordinário n. 168.617, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 20.4.1995).*

**10.** Note-se que no art. 8º da Lei cearense n. 13.770/2006 se cuidou de preservar o enquadramento dos empregados provenientes da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU em nível e padrão correspondentes na carreira da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - Metrofor:

*“Art. 8º O enquadramento na Carreira de Ferroviário dos atuais empregados da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR, far-se-á no mesmo nível e padrão correspondentes, considerando as transferências dos empregados por sucessão*

*trabalhista da Companhia Brasileira de Trens Urbanos- CBTU, para a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR, em decorrência ao estabelecido na Lei Federal nº 8.693, de 3 de agosto de 1993, nos termos do Instrumento de Protocolo e Justificação da Cisão, celebrado entre a CBTU e o METROFOR e Lei Estadual nº 12.682, de 8 de maio de 1997”.*

**11.** Pela norma do art. 10 da lei estadual também se manteve em vigor o regime jurídico daqueles empregados optantes pelo Plano de Cargos e Salários de 1990 da extinta Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU:

*“Art. 10. O Quadro de Pessoal do METROFOR é constituído de três partes distintas: permanente, especial e de cargos em comissão.*

*§ 1º A parte permanente é formada pelos empregados transferidos por sucessão trabalhista, optantes do Plano de Cargos e Salários - PCS-2001 da CBTU.*

*§ 2º A parte especial é formada pelos empregados, não optantes pelo enquadramento no Plano de Cargos e Salários –PCS-2001 da CBTU, permanecendo no antigo Plano de Cargos e Salários – PCS-1990 anterior ao PCS mencionado no parágrafo anterior, denominado Plano Especial.*

*§ 3º Os cargos de confiança integrantes da estrutura organizacional são os criados em legislação específica”.*

**12.** No parágrafo único do art. 12 da Lei estadual n. 13.770/2006 se assegurou aos empregados provenientes da CBTU as “vantagens dos empregos e conquistas funcionais incorporadas, de qualquer natureza, até a data da transferência dos mesmos por sucessão trabalhista para a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR”, observada, portanto, a irredutibilidade do salário, nos termos do inc. VI do art. 7º da Constituição da República .

**13.** Pelo exposto, **voto pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.**