

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

1. Consoante relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em que se impugna a validade constitucional do art. 8º, *caput* e parágrafo único, da Lei Federal nº 10.556/2002.

Eis o teor do artigo questionado:

Art. 8º O disposto na Seção I do Capítulo I do Título III da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, não se aplica aos empregados da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP.

Parágrafo único. A jornada de trabalho dos empregados da FINEP será de oito horas diárias, perfazendo um total de quarenta horas de trabalho semanais, não podendo ser reduzida em qualquer hipótese.

A questão central gira em torno da natureza jurídica da FINEP, como instituição financeira, ou não. Qualificada como tal, como defende a parte autora, o legislador teria violado a isonomia, ao conferir tratamento diferenciado aos trabalhadores da empresa pública. Diversamente dos empregados das demais financeiras, sujeitos à jornada de seis horas diárias e à carga horária de trinta horas semanais previstas no art. 224 da CLT, os empregados da FINEP estariam adstritos à jornada de oito horas diárias e à carga horária semanal de quarenta horas.

Na mesma lógica, violados restariam o princípio da aplicação da norma mais favorável ao trabalhador, que seria a do art. 224 da CLT, bem como a regra da irredutibilidade dos salários, por minoração indireta com o aumento da jornada.

2. A absoluta centralidade da questão relativa à qualificação da FINEP como instituição financeira revela, contudo, a inaptidão da presente ação direta para autorizar o exercício da jurisdição constitucional na via do controle abstrato de constitucionalidade.

Exsurge da discussão travada no processo que o que se pretende desta Suprema Corte é, bem vistas as coisas, definir a natureza da empresa

pública FINEP, e não propriamente resolver controvérsia constitucional que se habilite ao controle concentrado. O desiderato posto não constitui pretensão de tutela normativa da Constituição, a que se presta a ação direta de inconstitucionalidade.

3. Sintomática, nesse sentido, a circunstância de o enquadramento da empresa como instituição financeira ter sido objeto de compreensões aparentemente diversas pelo Banco Central.

O Advogado-Geral da União juntou ofício do Procurador-Geral do Banco Central do Brasil de 04.11.2013 (doc. 25, p. 10-11), em que se refere à inexistência de registro, junto à autarquia, de que a FINEP possua autorização para funcionar como instituição financeira, na forma do art. 10, X, da Lei nº 4.595/1964, além de mencionar que os decretos de regência não a teriam qualificado como instituição financeira federal. Esclarece-se, ainda, que a empresa não é supervisionada pelo BACEN.

Há também nos autos, por outro lado, parecer da Procuradoria-Geral do BACEN de 2002, juntado por *amicus curiae* (doc. 34), em que se noticiam posicionamentos internos sobre a qualificação da FINEP como instituição financeira, opinando-se afirmativamente na oportunidade, no sentido de parecer emitido dois anos antes. Indica-se, ademais, tal reconhecimento quando da criação da empresa, posteriormente rejeitado:

16. A propósito, revelam os autos do processo em epígrafe que essa inteligência não é nova, porquanto remonta aos idos de 1967, quando foi criada a FINEP.

17. Com efeito, a Ata da 110ª Sessão do Conselho Monetário Nacional, realizada a 20 de agosto de 1968, contém o Voto do Ministro Hélio Beltrão, em que se afirma peremptoriamente que, em sessão realizada a 23 de agosto de 1967, a FINEP foi reconhecida como instituição financeira, em decorrência de que o Banco Central do Brasil procedeu a seu registro sob a Carta-Patente nº A-67/3247, expedida a 18 de outubro de 1967 (...).

18. Entretanto, por meio do Ofício nº 1.635-5, de 30 de abril de 1992, encaminhado pelo Chefe do Departamento de Organização do Sistema Financeiro (DEORF) ao Coordenador-Geral da Coordenação de Empresas Estatais da Secretaria Nacional de Planejamento, informou-se que, conquanto a FINEP exerça algumas atividades típicas de instituição financeira, assim não deve ser classificada, na medida em que seu funcionamento não depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil.

19. Observa-se, aí, a adoção de tese diametralmente oposta à acolhida como fundamento para o registro da FINEP no Banco Central do Brasil. Ademais, também no âmbito desta Procuradoria-Geral se rechaçou a exegese primordial, consoante se extrai das Cotas DEJUR-855/92 (...) e 767/97 (...), parecendo-me, no entanto, e pelas razões alhures assinaladas, que se tem por inequívoco o enquadramento da aludida empresa pública como instituição financeira.

4. O rol de atividades é, com efeito, variado, conforme estabelecido no estatuto da FINEP:

Art. 3º A FINEP tem por finalidade apoiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País, tendo em vista as metas e prioridades setoriais estabelecidas nos planos do Governo Federal.

Art. 4º Para atingir a sua finalidade poderá a FINEP:

I - conceder a pessoas jurídicas financiamento sob a forma de mútuo, de abertura de créditos, ou, ainda, de participação no capital respectivo, observadas as disposições legais vigentes; (Redação dada pelo Decreto nº 2.471, de 1998)

II - financiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País, promovidos por sociedades nacionais no exterior; (Redação dada pelo Decreto nº 7.954, de 2013)

III - conceder aval ou fiança; (Redação dada pelo Decreto nº 7.954, de 2013)

IV - contratar serviços de consultoria; (Redação dada pelo Decreto nº 7.954, de 2013)

V - celebrar convênios e contratos com entidades nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas, e internacionais; (Redação dada pelo Decreto nº 7.954, de 2013)

VI - realizar as operações financeiras autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional; (Redação dada pelo Decreto nº 7.954, de 2013)

VII - captar recursos no País e no exterior; (Redação dada pelo Decreto nº 7.954, de 2013)

VIII - conceder subvenções; (Redação dada pelo Decreto nº 7.954, de 2013)

IX - conceder a pessoas jurídicas brasileiras, de direito público ou privado, e a pessoas físicas, premiação em dinheiro por concurso que vise ao reconhecimento e ao estímulo das atividades de inovação; e (Incluído pelo Decreto nº 7.954, de 2013)

X - realizar outras operações financeiras. (Incluído pelo Decreto nº 7.954, de 2013)

§ 1º A FINEP poderá, ainda, assumir a responsabilidade de elaborar, direta ou indiretamente, estudos e projetos que considere prioritários e, posteriormente, se for o caso, negociar com entidades ou grupos interessados o aproveitamento dos resultados obtidos, inclusive mediante participação nos empreendimentos que forem organizados para esse fim.

§ 2º Na contratação com entidades financeiras estrangeiras ou internacionais, a FINEP poderá aceitar as cláusulas e condições usuais nessas operações, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento todas as dúvidas e litígios.

§ 3º A proposta de concessão de financiamento a pessoas jurídicas que tenham sua sede e administração fora do País dependerá de prévia manifestação do Conselho de Administração. (Incluído pelo Decreto nº 2.471, de 1998)

Art 5º A FINEP exercerá:

I - as funções de Secretaria-Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e, nas condições que forem estabelecidas mediante ato do Poder Executivo, a administração de outros Fundos instituídos pelo Governo;

II - outras atribuições conexas com suas finalidades, inclusive a de agente financeiro da União, quando designada pelo Ministro da Fazenda nos termos do Decreto-Lei nº 2.115, de 25 de abril de 1984;

III - a administração de recursos colocados à sua disposição por entidades de direito público ou privado, para fins gerais ou específicos.

§ 1º Caberá à FINEP praticar todos os atos de natureza técnica e administrativa necessários à gestão dos Fundos de que trata o inciso I deste artigo. (Incluído pelo Decreto nº 2.471, de 1998)

§ 2º Na aplicação de recursos de fundos ou provenientes de entidades financeiras estrangeiras ou internacionais, inclusive recursos de contrapartida nacional, a FINEP poderá, em caráter excepcional, apoiar financeiramente pessoas físicas mediante a concessão individual de recursos não reembolsáveis. (Incluído pelo Decreto nº 2.471, de 1998)

Diante da diversidade de atividades potencialmente desenvolvidas pela instituição, nos termos do estatuto acima reproduzido, é de se considerar, ainda, que a problemática da jornada de trabalho também se relaciona com as atividades de fato desempenhadas pelos empregados.

Seria então necessário, a esta Corte, não apenas se imiscuir na realidade das atividades efetivamente realizadas pela empresa pública, como também na concretude dos contratos de trabalho dos diferentes empregados, seja para solucionar a pretendida quebra de isonomia em relação aos

financeiros e bancários empregados das demais instituições, seja para averiguar a norma mais favorável cuja aplicação fosse eventualmente devida, na perspectiva da parte autora, seja para averiguar a ocorrência de diminuição de salário para a categoria.

5. A concretude exigida para tanto extrapola os limites da tutela normativa passível de ser efetivada na presente sede. Com efeito, *“S e (...) a pré-compreensão do significado da lei impugnada pende da solução de intrincada controvérsia acerca da antecedente situação de fato e de direito sobre a qual pretende incidir, não é a ação direta de inconstitucionalidade a via adequada ao deslinde da quizília”* (ADI 794, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, j. 09.12.1992, DJ 21.5.1993).

É certo que viável a averiguação jurisdicional de fatos legislativos pressupostos na edição da norma, ou mesmo do impacto da aplicação de preceitos contestados perante a jurisdição constitucional, tal como sinaliza o art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, a autorizar instrução probatória, inclusive mediante audiência pública, em ações diretas. Com isso, no entanto, não se confunde o presente caso.

Depende-se aqui de pressupostos para interpretação das normas infraconstitucionais, e não para, de modo imediato, a interpretação constitucional. Dito de outra forma, trata-se de averiguação fático-jurídica de elementos apenas indiretamente incidentes na tutela normativa da Constituição.

Consabido que a violação indireta da Constituição não se qualifica ao controle concentrado de constitucionalidade (ADI 5582-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 24.8.2020, DJe 17.9.2020, v.g.).

Nessa lógica, a propósito, a constatação de ofensa indireta à Constituição no que concerne à discussão de jornada de trabalho aplicável a trabalhadores que exerçam uma ou outra atividade, ou seja, questão dependente da resolução de controvérsia que não se conecta, de modo imediato, com a exegese constitucional propriamente dita:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Trabalhista. Engenheiros e arquitetos empregados de instituição bancária. Enquadramento como bancários. Jornada de trabalho. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes.

1. A Corte de origem concluiu, com fundamento na Consolidação das Leis do Trabalho e nos fatos e nas provas dos autos, que engenheiros e arquitetos contratados por instituição bancária não se equiparariam aos bancários para fins de definição de jornada de trabalho.

2. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF. 3. Agravo regimental não provido.

(ARE 732701-AgR, Rel. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. 11.6.2013, DJe 29.8.2013)

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Trabalhista. Recurso de revista. Análise dos pressupostos de admissibilidade. Repercussão geral. Ausência. Engenheiro empregado de instituição bancária. Enquadramento como bancário. Jornada de trabalho. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes.

1. O Plenário do STF, no exame do RE nº 598.365/MG, Relator o Ministro Ayres Britto, concluiu pela ausência de repercussão geral do tema relativo a pressupostos de admissibilidade de recursos da competência de outros tribunais, dado o caráter infraconstitucional da matéria.

2. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF. 3. Agravo regimental não provido.

(ARE 926691-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 16.2.2016, DJe 25.4.2016)

6. Inviável, em suma, a provocação da jurisdição constitucional de perfil concentrado com o fim de resolver controvérsia consistente na resolução de questão fático-jurídica inserta na interpretação da legislação ordinária.

Conclusão

7. Ante o exposto, **não conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade.

É o voto.