

## 4. Artigo

### **Regulamentos, portarias e resoluções “trabalhistas” do Banco Central.**

**Rafael da Silva Marques**  
Juiz do trabalho substituto

Tem saído, nos últimos tempos, mais precisamente nos últimos dez anos, uma série de regulamentos, portarias e resoluções do Banco Central. Uma delas, pelo menos, refere-se à subcontratação de trabalhadores. Centrada no que preceitua a súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, o BACEN acaba por “*permitir*” a subcontratação de trabalhadores não apenas nos limites da lei 7.102/83, mas em atividades antes exercidas por bancários contratados de forma direta.

Mas será que a norma constitucional permite esta forma de desregulamentação? Permite sejam contratados trabalhadores ao arrepi da lei?

A resposta é negativa.

Os regulamentos, portarias e resoluções do BACEN e mesmo aquelas vindas das agências reguladoras dão uma falsa idéia de democracia. Não são criadas pelo poder competente, o legislativo, e sim por burocratas diretamente interessados no desenvolvimento econômico de determinado seguimento, onde o trabalho, o trabalhador e o ser humano ficam em segundo plano.

Estas normas, embora tenham uma aparência de legitimidade e sejam fartamente aplicadas pelas instituições financeiras e pelos tribunais, são fruto de um discurso viciado por uma dominação racional/burocrática, que coloniza o mundo da vida, aparentando ser “direito”. O discurso burocrático se espalha pelos mais variados setores da sociedade atingindo uma vasta gama de pessoas que, mesmo possuindo uma formação intelectual razoável, acabam se deixando levar, enganadas pela máscara constante deste mesmo discurso, desvinculado do mundo real da vida e do ser.

E é nestes casos que se pode ver, claramente, quais são os limites da democracia. Legislar por regulamentos, portarias e resoluções é deixar com que poucos ajam em nome do todo, sem qualquer legitimidade democrática, sem autorização democrática e sem respaldo no processo comunicativo de criação do direito vindo da Constituição federal.

Registre-se que a Constituição federal, presume-se, é criada pelo processo comunicativo (ação comunicativa<sup>11</sup>) onde todos são ouvidos em igualdade de condições e sem qualquer coerção, vencendo o melhor argumento, o qual dá origem ao texto constitucional. E é este mesmo texto constitucional, a Constituição, que autoriza a utilização das ações instrumentais/estratégicas em que um homem pode utilizar-se do outro como meio. Os limites, contudo, são restritivos e devem ter por base o próprio processo de formação da norma constitucional, comunicativo<sup>12</sup>. A interpretação do direito terá por base a razão comunicativa, fruto da ação comunicativa.

É por isso, por exemplo, que não se pode terceirizar. Terceirizar é extrapolar o limite dado pelo processo comunicativo à utilização do outro como meio, como peça. Se a Constituição autoriza o

<sup>11</sup> Esta ação comunicativa é, para Habermas, ação direcionada ao entendimento, onde pelos menos dois sujeitos agem de forma coordenada ou mesmo superam esta coordenação, pelo dialogo, reconhecendo, um frente ao outro, as pretensões de validade deste discurso, afastando-se do cálculo centrado em si, para compartilhar os planos de ação do outro. In HABERMAS, Jürgen. Teoria de La Acción Comunicativa. V. I, Racionalidade de la Acción y racionalización Social. Madrid. Taurus, 1987.

<sup>12</sup> “O agir comunicativo coloca em jogo um espectro mais claro dos fundamentos - fundamentos epistêmicos para a verdade das asserções, pontos de vista éticos para a autenticidade de uma escolha de vida, indicadores para a sinceridade das declarações, experiências estéticas, explicações narrativas, padrões de valores culturais, exigências de direitos, convenções, etc. A imputabilidade não se limita apenas aos critérios da moralidade e da racionalidade objetiva (com respeito a fins). É muitas vezes somente objeto da razão prática, porém consiste universalmente na capacidade de um ator de orientar seu agir por exigências de validade”. HABERMAS, Jürgen *Agir Comunicativo e Razão Destranscendentalizada*, São Paulo; Tempo Brasileiro, 2002, p.49.

vínculo de emprego, a relação de emprego<sup>13</sup>, a forma de se aplicar este instituto é restrita. Dever-se-á ter por base o processo comunicativo (tanto como regra de aplicação quanto de interpretação), desautorizando, portanto, a dupla alienação, não expressamente prevista/autorizada pelo processo comunicativo que cria a Constituição brasileira de 1988.<sup>14</sup>

Tanto é verdade que consta do artigo 7º, cabeça, da CF que os direitos dos trabalhadores têm por norte a melhoria da sua condição social. Esta regra é de interpretação, embasada no processo comunicativo de formação do direito dos trabalhadores. E é redigida desta forma em razão do modo interpretativo (comunicativo – sem utilização como meio – para a melhoria da condição social) destinado a aqueles contra quem a própria norma constitucional autoriza a utilização como meio. Ou seja, se permite a contratação de empregados, consoante artigo 7º, I, da CF/88, forma de utilização do ser humano como meio, devendo, contudo, a interpretação e a aplicação do direito, neste caso, utilizar-se dos conceitos de ação comunicativa, vinculados à formação da Constituição, onde todos são considerados em sua máxima potência.

Voltando à questão central do texto, ao Banco Central cabe *“cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional”*, artigo 9º da lei 4.595/64. Não está dentre seus “poderes e/ou atribuições” legislar sobre matéria trabalhista, embora o tenha feito, mesmo que de forma indireta, consoante artigo 1º da resolução 3.110/03<sup>15</sup>.

A norma em análise, uma vez permitindo a contratação, pelos bancos, de outras empresas para a recepção e encaminhamento de propostas de abertura de crédito, recebimento de pagamentos, execução de ordens de pagamento, recepção de pedidos de empréstimos, serviços de cobranças, processamentos de dados e operações correlatas, apenas autoriza a subcontratação de trabalhadores, desonerando a folha de pagamento dos bancos, reduzindo o quadro funcional destes e, em consequência, a capacidade de reivindicação sindical, aumentando ainda mais o valor das ações junto ao mercado financeiro<sup>16</sup>.

E ainda que assim não fosse, consoante consta do artigo 17 da lei 4.565/64, são instituições financeiras *“as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros”*, conceito este que se mistura a aquele do artigo 1º, II, III, VI, VI e VIII, da resolução 3.110/03, o que atesta o caráter permanente das atividades desempenhadas pelas empresas terceirizadas, sendo elas

<sup>13</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; (...).

<sup>14</sup> Dispensável lembrar que os limites da legislação ordinária estão traçados pela Constituição, fundamento de validade das leis de um país.

<sup>15</sup> Art. 1º Alterar e consolidar, nos termos desta resolução, as normas que dispõem sobre a contratação, por parte de bancos múltiplos, de bancos comerciais, da Caixa Econômica Federal, de bancos de investimento, de sociedades de crédito, financiamento e investimento, de sociedades de crédito imobiliário e de associações de poupança e empréstimo, de empresas, integrantes ou não do Sistema Financeiro Nacional, para o desempenho das funções de correspondente no País, com vistas à prestação dos seguintes serviços: I - recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança; II - recebimentos e pagamentos relativos a contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança, bem como a aplicações e resgates em fundos de investimento; III - recebimentos, pagamentos e outras atividades decorrentes de convênios de prestação de serviços mantidos pelo contratante na forma da regulamentação em vigor; IV - execução ativa ou passiva de ordens de pagamento em nome do contratante; V - recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos e de financiamentos; VI - análise de crédito e cadastro; VII - execução de serviços de cobrança; VIII - recepção e encaminhamento de propostas de emissão de cartões de crédito; IX - outros serviços de controle, inclusive processamento de dados, das operações pactuadas; X - outras atividades, a critério do Banco Central do Brasil. § 1º A faculdade de que trata este artigo somente pode ser exercida no que se refere a serviços relacionados às atividades desenvolvidas pelas instituições referidas no caput, permitidas nos termos da legislação e regulamentação em vigor. § 2º A contratação de empresa para a prestação dos serviços referidos no caput, incisos I e II, depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil, devendo, nos demais casos, ser objeto de comunicação àquela Autarquia. § 3º As funções de correspondente podem ser desempenhadas por serviços notariais e de registro, de que trata a Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994.

<sup>16</sup> FRANK, Thomas, *Deus no céu e o mercado na terra*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges, Rio de Janeiro; Record, 2004, p. 424.

apenas uma espécie de departamento dentro do banco, nos exatos termos do conceito de desconcentração administrativa, aplicável perfeitamente ao caso em tela.

E acrescenta-se: se fossem observados os parâmetros de constitucionalidade, democracia e legalidade, certamente não se aprovaria, no congresso nacional, normas legais que autorizassem a subcontratação de atividade tipicamente bancária ou acessória como preenchimento de documentos para a aprovação de crédito, compensação e atendimento a clientes nos caixas eletrônicos, por se tratar de atividades permanentes dos bancos, não-eventuais, e que trazem consigo a própria subordinação jurídica à estrutura da instituição financeira.

Assim, legislar por regulamentos, portarias e resoluções nada mais é do que “*atentar contra a democracia*”, concedendo “poder legislativo” a quem não tem legitimação democrática para tal, mesmo em havendo aparência de legitimação. Quem legitima o direito é a Constituição. Quem faz o direito é o povo, quer diretamente, quer por representantes diretamente eleitos. Delegar poder legislativo não faz parte das prerrogativas dos legisladores, isso porque este poder não é deles e sim de todos.

## REFERÊNCIAS

HABERMAS, Jürgen. *Teoria de La Acción Comunicativa*: v. 1 - Racionalidade de la Acción y racionalización Social. Madrid. Taurus, 1987.

HABERMAS, Jürgen *Agir Comunicativo e Razão Destranscendentalizada*, São Paulo; Tempo Brasileiro, 2002.

FRANK, Thomas, *Deus no céu e o mercado na terra*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges, Rio de Janeiro; Record, 2004.