

NORMA NÃO É LEI, MAS POR FORÇA DE LEI É OBRIGATÓRIA

1. Introdução

Com frequência sou consultada a respeito do caráter legal das Normas Técnicas Brasileiras e tenho percebido que esse tema é recorrente em eventos da Construção Civil.

O assunto é amplo e controverso e tem, de forma crescente, chamado também a atenção de profissionais do Direito, valendo ser explorado, para melhor entendimento.

Para embasar a discussão do tema, alguns conceitos devem ser explicitados e inicio transcrevendo algumas definições extraídas do ABNT ISO/IEC Guia 2¹:

Norma Técnica: documento, estabelecido por consenso e aprovado por um organismo reconhecido, que fornece, para um uso comum e repetitivo, regras, diretrizes ou características para atividades ou seus resultados, visando à obtenção de um grau ótimo de ordenação em um dado contexto.

Nota: Convém que as normas sejam baseadas em resultados consolidados pela ciência, pela tecnologia e pela experiência acumulada, visando à obtenção de benefícios para a comunidade.

Regulamento: documento que contém regras de caráter obrigatório e que é adotado por uma autoridade.

Regulamento Técnico: Regulamento que estabelece requisitos técnicos, seja diretamente, seja pela referência ou incorporação do conteúdo de uma norma, de uma especificação técnica ou de um código de prática.

Normalização: atividade que estabelece, em relação a problemas existentes ou potenciais, prescrições destinadas à utilização comum e repetitiva com vistas à obtenção do grau ótimo de ordem, em um dado contexto.

A análise dessas definições deve ser feita sob a ótica de entendimentos internacionais, que embasam processos comuns aos diversos países envolvidos, e dela podemos depreender:

- os principais objetivos que se pretende atingir a partir das Normas Técnicas;
- diferenças (e semelhanças) entre as Normas e os Regulamentos de atendimento compulsório;

¹ ABNT ISO/IEC Guia 2:2006 Normalização e atividades relacionadas - Vocabulário geral, que consiste na versão brasileira, adotada pela ABNT, do ISO/IEC Guide 2:2004 Standardization and related activities - General vocabulary.

- o conceito, internacionalmente aceito, quanto à homologação das Normas por um organismo reconhecido.

2. A ABNT e seu papel na Normalização Brasileira

A partir das considerações anteriores e para contextualizar o caso brasileiro, vale conhecer um pouco da estrutura, da história² e do trabalho da ABNT, que podem ser consultados no site da entidade. Por ora, cumpre salientar que a ABNT:

- é uma entidade privada, sem fins lucrativos, fundada em 1940;
- foi reconhecida como de utilidade pública pelo governo brasileiro em 1962;
- é o foro nacional único de normalização, tendo sido reconhecida pelo CONMETRO em 1992 pela Resolução de no.7;
- representa o Brasil nos foros regionais e internacionais de normalização;
- responde pela gestão do processo de elaboração das normas brasileiras.

Algumas dúvidas frequentes são aqui esclarecidas, como, por exemplo, o fato de a ABNT não ser um órgão do governo, mas uma associação privada, reconhecida pelo governo brasileiro.

Assim como seus congêneres, a ABNT não elabora Normas Técnicas, mas estabelece as diretrizes, reconhecidas nacional e internacionalmente para seu desenvolvimento e aprovação, gerencia esse processo e homologa os documentos normativos.

3. A essência e o conteúdo das Normas Técnicas

“As Normas Técnicas são elaboradas pela sociedade, para essa mesma sociedade!”

Essa máxima nos remete a diversas reflexões, pois:

- as boas práticas (fruto de pesquisas, desenvolvimento tecnológico, experimentação técnica etc) são a essência da normalização técnica, que serve ao seu registro, reconhecimento e popularização;
- o consenso social, estabelecido no processo de normalização, fortalece a aplicação dos conceitos e promove o crescimento (técnico, social, econômico etc);
- a sociedade (e não um colegiado previamente escolhido) voluntariamente participa, debate e aprova o que deseja ter como base técnica, dentro de suas reais possibilidades.

² A “História da ABNT em detalhes” pode ser conhecida no site www.abnt.org.br.

Pelo exposto, costumo afirmar que as Normas Técnicas refletem o consenso técnico de um País (ou região), sobre um determinado tema, em um dado momento da história.

As Normas são evolutivas e o gatilho de uma revisão (ou de um novo trabalho) deve ser a necessidade da própria sociedade. A Figura 1 mostra o fluxograma de desenvolvimento das Normas Brasileiras, ilustrando essa condição.

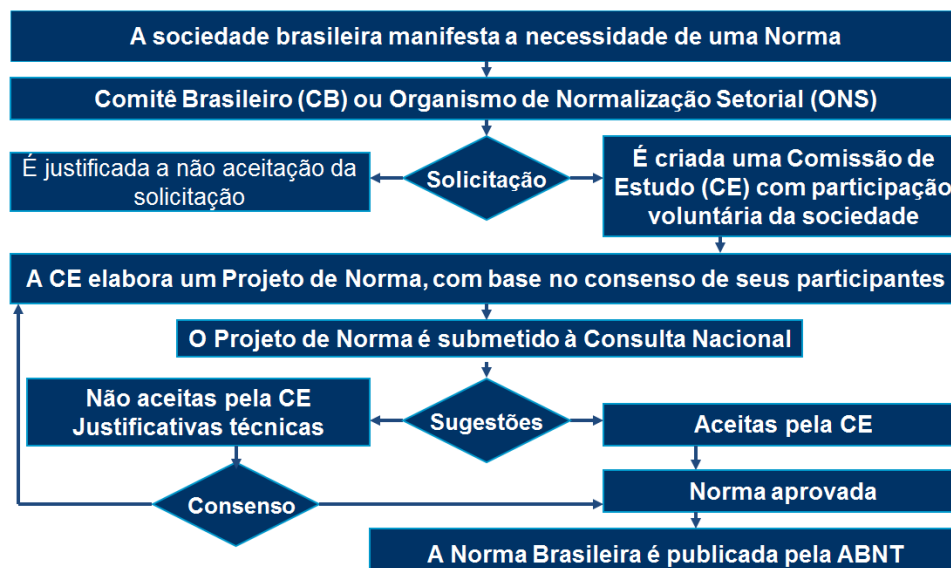


Figura 1 – Processo de elaboração das Normas Brasileiras

Tudo isso pode parecer utópico num primeiro momento, mas muito se tem avançado nessas bases; tanto que as nações desenvolvidas têm na normalização técnica uma legítima aliada no combate ao uso indiscriminado de produtos perigosos, às práticas comerciais abusivas e à busca pela sustentabilidade, entre outros importantes objetivos.

O Estatuto da ABNT prevê que as Normas Técnicas Brasileiras sejam desenvolvidas de forma descentralizada no âmbito dos Comitês Brasileiros, dos Organismos de Normalização Setorial e das Comissões de Estudo Especiais, além de estabelecer a participação de todos os setores da sociedade nas Comissões de Estudo (pois estas são as verdadeiras células de construção das Normas Técnicas).

O processo de normalização brasileiro é dos mais democráticos do mundo e visa possibilitar que a sociedade participe em dois momentos:

- durante o trabalho das Comissões de Estudo;
- na Consulta Nacional, pelo site da ABNT.

Esse pano de fundo, explicitando como ocorre e em que se baseia a Normalização Técnica (em especial a Brasileira) possibilita inferir que as Normas Técnicas são voluntárias em sua essência.

4. Do reconhecimento à certificação e ao cumprimento obrigatório

É crescente a busca por processos de certificação que possibilitem comprovar que produtos e serviços seguem rigorosamente as Normas Técnicas.

Além de uma garantia para o consumidor, os processos de certificação têm servido como instrumento de marketing e acabam gerando o que se convencionou denominar de “círculo virtuoso”.

O intercâmbio de produtos e a contratação de serviços ficam facilitados e essa melhoria nas relações de consumo, incluindo importações, serve de base à elaboração de Regulamentos Técnicos e seus respectivos processos de fiscalização.

É importante lembrar que a partir do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078, de 11.09.1990, Regulamentada pelo Decreto 861, de 09.07.1993), as relações de consumo tornaram-se mais claras, apesar de complexas, e passou-se a falar de “responsabilidade compartilhada”, termo que imputa responsabilidades, independentemente de culpa, a todos que de alguma forma fazem parte de um determinado sistema (ver Art.12 do CDC).

Por exemplo, se um produto (nacional ou importado) trazer dano de alguma espécie ao comprador, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor respondem solidariamente pelo dano causado todos os envolvidos (produtor, importador, vendedor, instalador e outros, se houver).

5. Ser ou não ser: eis a questão

Ainda sobre o Código de Defesa do Consumidor, é bastante conhecida a Seção IV, que trata das Práticas Abusivas, e seu Artigo 39, que no inciso VIII estabelece:

“É vedado ao fornecedor de produtos e serviços colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, ou outra Entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO.”

Ora, se não há Regulamentação Técnica específica sobre um produto ou serviço e se a ABNT é a única entidade reconhecida pelo CONMETRO, as Normas ABNT passam a ser a referência para a qualidade destes itens, quando comercializados no País.

No entanto, note-se que a citação é genérica a toda e qualquer Norma ABNT, assim como também se verifica na Lei 8.666, das Licitações Públicas³, que traz o seguinte texto:

“O conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra deve estar de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.”

Diferem, portanto, essas formas de citação, daquela verificada na Resolução nº157 CONATRAN, onde no Artigo 6º tem-se o seguinte:

“Os extintores de incêndio deverão ser fabricados em conformidade à NBR 10.721 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.”

Ou o que consta da Instrução Técnica de no. 8 do Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo (item 2.1, de sua aplicação), em atendimento à Lei nº 684, de 30.09.1975, Regulamentada pelo Decreto 47.076, de 31.08.2001:

“Adota-se a NBR 14432:2000 – Exigência de resistência ao fogo de elementos de construção de edificações - Procedimento, com as inclusões e adequações de exigências constantes nesta instrução.”

Ou ainda o que se verifica com relação às questões de acessibilidade, que são estabelecidas em Leis Federais, que referenciam de forma geral as Normas ABNT, mas são complementadas por Leis Estaduais e Municipais, muitas das quais referenciam de forma específica a ABNT NBR 9050.

Embora não resolva o impasse, é bom saber que no cenário internacional ocorre também essa interface, entre documentos que em sua essência são voluntários e dispositivos legais obrigatórios.

O entendimento internacional, transmitido pelo Secretário Geral da ISO em sua visita ao Brasil em maio/2011, é a seguir transcrito, com comentários de minha interpretação entre parêntesis:

“Quando o conteúdo de uma Norma Técnica é transcrito em uma Lei, então essa Norma (especificamente essa) passa a ter caráter legal.”

“Quando uma ou mais normas são citadas em uma Lei (como ocorre nos casos das Leis 8078 e 8666, por exemplo), a Norma não é considerada lei, mas apenas um instrumento utilizado pelo poder público como uma prática adequada, que deve ser seguida na ausência de outra comprovadamente melhor ou igual.”

6. Conclusões

³ Seção II, Artigo 6º, Inciso X, da Lei 8.666, de 21.06.1993, Regulamentada pelo Decreto 3.931, de 19.09.2001.

Como se depreende do exposto, nos dias atuais há um limite tênue no campo da Normalização Técnica entre o que se considera de atendimento obrigatório e o que pode ser tido como uma simples recomendação.

Essa difícil separação tende a ser mais complexa com a crescente referência às Normas ABNT pelos diversos dispositivos legais, especialmente em função de processos de acreditação e certificação que embasam os Programas Governamentais (diversos na construção civil, como os previstos pelo Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat e respectivos Programas Setoriais da Qualidade).

A preocupação passa a residir na necessidade de maior atenção ao conteúdo das Normas Técnicas e à sua frequente atualização.

Nos últimos anos, a ABNT lançou um difícil desafio a seus Comitês Técnicos, impondo metas ousadas para a atualização das Normas sob sua responsabilidade.

Muitos documentos foram considerados obsoletos, sendo cancelados, e outros sofreram processos de revisão. O desenvolvimento de novos textos foi prejudicado no período, mas o objetivo principal está preste a ser atingido.

Hoje, a ABNT tem mais de 80% de seu acervo (cerca de 8 000 Normas Técnicas) com menos de cinco anos de idade (levando em conta as confirmações de Normas consideradas atualizadas).

No entanto, estamos muito aquém do que seria desejável para um País que está entre as dez maiores economias do mundo, considerando que a ISO⁴ tem um acervo de mais de 18.000 documentos e alguns países da Europa já superam o total de 28.000 normas em seu acervo.

Enga. Inês Laranjeira da Silva Battagin
Superintendente do ABNT/CB-18
Membro dos Conselhos Técnico
e Deliberativo da ABNT
Diretora Técnica do IBRACON

⁴ ISO – International Organization for Standardization, entidade internacional de normalização, que reúne mais de 200 países, que respondem por cerca de 97% da economia e da população mundiais.