



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - SEDE  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE MATÉRIA REGULATÓRIA  
SCES TRECHO 3, LOTE 10, PROJETO ORLA 8, BLOCO A, 3º ANDAR

---

**PARECER n. 00400/2022/PF-ANTT/PGF/AGU**

**NUP: 50500.202549/2022-98**

**INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA - SUROD, SUFER e SUCON**

**ASSUNTOS: Inspeção por organismo acreditado pelo INMETRO.**

EXPLORAÇÃO DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA E FERROVIÁRIA. CERTIFICAÇÃO DE PROJETOS DE ENGENHARIA PARA OBRAS DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA E FERROVIÁRIA. ORGANISMOS DE INSPEÇÃO ACREDITADO PELO INMETRO. PROPOSTA DE CONSOLIDAÇÃO NORMATIVA. INSTRUÇÃO NORMATIVA. PROCEDIMENTOS E ROTINAS TÉCNICAS E ADMINISTRATIVAS NECESSÁRIAS À APLICAÇÃO DE NORMAS. IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES.

---

**1. RELATÓRIO**

---

1. Pelo Despacho 14545564, o Coordenador do Grupo de Trabalho - GT constituído pela Portaria DG nº 456, de 2022, submete à apreciação desta Procuradoria Federal minuta de instrução normativa (SEI 14385165) que se propõe a consolidar os atos regulamentares de inspeção de projetos executivos, projetos *as built*, projetos de interesse de terceiros, orçamentos e obras de engenharia de infraestrutura rodoviária e ferroviária.

2. Esclarece que a instrução normativa seria fruto da realização das atividades e reuniões promovidas pelo GT, composto por representantes da Diretoria Luciano Lourenço - DLS, da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, da Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER e da Superintendência de Concessão da Infraestrutura - SUCON, e que buscava estabelecer a sistemática e disciplinar a solicitação, a elaboração, a apresentação, a apreciação, a revisão e a aceitação de projetos executivos, projetos de interesse de terceiros, projetos *as built*, orçamentos e obras de engenharia inspecionados por organismos acreditados pela CGCRE no âmbito da SUROD e da SUFER, da ANTT.

3. Em síntese, conforme contextualiza a Nota Técnica SEI nº 7596/2022/GEENG/SUROD/DIR/ANTT (SEI 14385139), na Agenda Regulatória 2015-2016 já havia sido incluído o projeto denominado *Designação de Organismos de Avaliação da Conformidade no âmbito dos projetos de infraestrutura das concessões reguladas pela ANTT* que, no entanto, não foi concluído. Foi, então, aprovado para o Biênio 2023-2024, o projeto de *regulamentação da inspeção acreditada nos setores rodoviário e ferroviário*.

4. Sem prejuízo, dá conta de que desde 2019, a antiga Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - SUINF já incentivava as Concessionárias de Rodovias Federais a adotar a inspeção acreditada de projetos em seus procedimentos internos de governança e gestão corporativa. A partir de então, passou-se a incluir em alguns

contratos a obrigação de apresentação de certificado de inspeção. No âmbito das concessões de ferrovias, previu-se a certificação de projetos executivos e obras de engenharia no Contrato de Concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM, no que se refere à implantação da infraestrutura e da superestrutura ferroviária de trecho da FICO tratado em seu Anexo 09.

5. Lembra que a Resolução nº 6000/2022 (Segunda Norma do Regulamento de Concessões Rodoviária - RCR 2) dedicou tópico específico à inspeção de projetos e noticia que foi recentemente assinado o Acordo de Cooperação Técnica - ACT (SEI 14058460) entre a ANTT e o INMETRO, que tem como objeto *o desenvolvimento de bases gerais de cooperação entre a ANTT e o INMETRO no sentido de desenvolver trabalhos e ações de interesse comum às suas áreas, quanto à avaliação da conformidade, metrologia legal, acreditação e áreas afins, conforme especificações estabelecidas no Plano de Trabalho em anexo.*

6. Informa também que, de outra banda, o Ministério da Infraestrutura - MINFRA estaria realizando consulta para edição de portaria *com diretrizes para disciplinar a solicitação, a exigência, a apresentação e a apreciação de certificado de inspeção acreditada de projetos de engenharia e execução de obras de empreendimentos de infraestrutura de transporte no âmbito desse Ministério e entidades vinculadas.*

7. Quanto aos trabalhos desenvolvidos pelo GT, afirma ainda na Nota Técnica SEI nº 7596/2022/GEENG/SUROD/DIR/ANTT que as concessionárias foram demandadas a indicar problemas e dificuldades enfrentados, a propor soluções e melhorias para o procedimento atual e os regulamentos vigentes. Das manifestações das concessionárias, o GT compilou uma série de sugestões a serem encaminhadas pela Diretoria da ANTT à Associação Brasileira de Avaliação da Conformidade - ABRAC e aos OIAs cadastrados no INMETRO, conforme proposto na minuta de ofício circular (SEI 14355182).

8. Quanto à minuta de instrução normativa, sustenta que ela representaria a compilação, atualização e aprimoramento dos normativos atuais da ANTT que regem sobre a inspeção de projetos de engenharia rodoviária e ferroviária e que reúne os procedimentos contidos na Portaria SUROD nº 378/2021 e as inovações do RCR 2 (Resolução nº 6000/2022). Além da inspeção de projetos, disciplinaria também a inspeção de obras, orçamentos e projetos de interesse de terceiros.

9. Por fim, a pedido da Diretoria Luciano Lourenço (Despacho SEI 14581806), elaborou-se a NOTA TÉCNICA SEI Nº 8046/2022/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 14585639) que reforça as razões pelas quais consideram dispensada a realização de Análise de Impacto Regulatório e de processo de participação e controle social - PPCS, dada a atividade normativa de consolidação dos temas existentes.

10. É o relatório.

---

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

---

11. Como de praxe, fazemos a ressalva, desde logo, no sentido de que nossa análise se limita aos aspectos estritamente jurídicos que envolvem a edição da instrução normativa ora proposta; nesse sentido, nos é imposto aferir tão somente a sua juridicidade e a adequação aos demais regulamentos editados pela ANTT.

12. Pois bem. Como também afirmado na Nota Técnica SEI nº 7596/2022/GEENG/SUROD/DIR/ANTT (SEI 14385139) elaborada pelo GT, é preciso ter em mente que, conforme delimita o art. 105, II, do Regimento Interno da ANTT (aprovado pela Resolução nº 5976/2022), instrução normativa é ato normativo editado pela Diretoria Colegiada que, **sem inovar**, *orienta a execução na ANTT de norma hierarquicamente superior, de modo a detalhar padrões operacionais, procedimentos e rotinas técnicas e administrativas necessárias à sua adequada aplicação.*

13. Isso significa dizer que cabe à instrução normativa tão somente esmiuçar, do ponto de vista procedimental, rotinas internas e trâmites administrativos de modo a nortear a atuação das unidades organizacionais da Agência na implementação ou aplicação de determinada norma.

14. Há de se atentar, portanto, para a impossibilidade de que se lance mão de uma instrução normativa para impor obrigação nova às concessionárias, criar restrições não previstas em resolução ou inovar em qualquer aspecto regulatório normativo. Ocorre que, em que pese o empenho e bom trabalho desenvolvido pelo GT, a minuta ora proposta parece extrapolar, em alguns de seus dispositivos, os limites conferidos a uma instrução normativa, como apontaremos a seguir.

## 2.1 *Dispensa de AIR e PPCS*

15. Antes mesmo de passarmos às considerações de mérito da proposição, vê-se uma preocupação grande em motivar a dispensa de sujeição da matéria a processo de controle e participação social - PPCS e a prévia análise de impacto regulatório - AIR.

16. De fato, se a instrução normativa se revestir - como deve ser - de natureza procedimental, se se limitar a disciplinar rotinas, se cuidar de atribuir internamente tarefas e trâmites, resta evidente estar dispensada a realização de quaisquer das modalidades de consulta pública, na medida em que suas disposições não afetarão *direito de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados* (como estabelecem as Leis nº 10.233/2001 e nº 13.848/2019).

17. Não bastasse, a instrução normativa é fruto do trabalho do Grupo de servidores constituído pela Portaria DG nº 456/2022 que lhes deu poderes para *desenvolver estudos acerca de proposta de consolidação normativa de atos regulamentares da certificação de projetos de engenharia para obras de infraestrutura rodoviária e ferroviária.*

18. Representando mera consolidação de normas e compilação de atos normativos aplicáveis à espécie (como elencado no Anexo I da IN), está-se diante de hipótese de dispensa de que trata a Resolução nº 5.624/2017:

Art. 7º Não é obrigatória a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública para os seguintes casos, dentre outros:

(...)

III - Resolução 5887/2020/DG/ANTT/MI)

19. Com razão o GT quando também fundamenta a dispensa de AIR com base nos arts. 3º e 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, para quem a AIR pode ser dispensada, em caso de edição de ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias; ou que possuam de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade.

20. Tal ideia é, como é sabido, reproduzida no Regimento Interno e nos termos da NOTA TÉCNICA SEI Nº 8046/2022/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 14585639), a dispensa de AIR e PPCS está devidamente motivada nestes autos, não havendo qualquer ressalva de nossa parte em relação a esse ponto.

21. No entanto, no mérito da proposição, cumpre-nos tecer algumas considerações que merecem ser reapreciadas pelo GT.

## 2.2 *Da aceitação tácita de projetos*

22. Para além da restrição do objeto pelo qual foi constituído o GT e somada à impossibilidade de trazer inovações, com ainda maior razão instrução normativa não pode contrariar norma vigente. Contudo, parece haver uma divergência entre o que dispõe a minuta de instrução normativa e a Resolução nº 6000/2022, apelidada da RCR2, no que se refere à aprovação tácita de projetos certificados.

23. A Resolução nº 6.000/2022 admitiu, pela primeira vez, a possibilidade de aceitação tácita de projetos quando decorrido em branco o prazo previsto para manifestação da Superintendência competente. Fez, todavia, algumas ressalvas:

Art. 29. A aceitação tácita a projetos de que trata este Capítulo:

- I - se aplica somente aos anteprojetos e projetos executivos de obras e serviços previstos inicialmente no contrato de concessão apresentados com certificado de inspeção acreditada;
- II - não exime a concessionária de cumprir as normas aplicáveis à exploração da infraestrutura rodoviária;
- III - não afasta a sujeição à realização das adequações identificadas pela ANTT em fiscalizações posteriores; e
- IV - não autoriza a concessionária a iniciar a obra ou serviço.

24. A instrução normativa proposta, diferentemente, admite que seja dado início às obras, mesmo tratando-se de projeto aceito de forma tácita:

Art. 6º Os projetos executivos, os projetos as built e os orçamentos inspecionados relativos a obras previstas inicialmente no contrato de concessão deverão ser analisados pela Superintendência competente no prazo estabelecido em regulamento específico da ANTT.

§ 1º O projeto executivo e o projeto as built inspecionado, sem manifestação formal da Superintendência competente, será considerado aceito tacitamente após decorrido o prazo de análise previsto em regulamento específico da ANTT.

§ 2º Será considerado autorizado o início das obras cujos projetos executivos tenham sido aceitos tacitamente.

25. Sabendo-se que instrução normativa não pode contrariar disposição de resolução e a ela não se sobrepõe, é preciso que se corrija o conflito apontado.

### **2.3 *Dispensa de apresentação de certificado de inspeção***

26. O art. 20 da minuta de instrução normativa também parece extrapolar seu papel na medida em que aparenta ser mais abrangente que o próprio RCR em dispensar certificado de inspeção.

27. Assim estabeleceu a IN:

Art. 20. Desde que a execução da obra de engenharia não dependa da aprovação de orçamento pela ANTT, não se exigirá certificado de inspeção de projeto executivo referente a:

- I – obra emergencial; ou
- II – reforma, recuperação, manutenção, conservação e operação.

§ 1º O disposto no inciso II do caput não abrange as obras de recuperação de terraplenos que envolverem desapropriação ou obras de recuperação de túneis, pontes ou viadutos.

28. O RCR2, por sua vez, estabelece de forma distinta, exigindo certificado de inspeção nas hipóteses *manutenção* de nível de serviço, e de *recuperação*, no sentido mais abrangente:

Art. 73. Os projetos executivos e orçamentos deverão ser apresentados com certificado de inspeção, nas seguintes hipóteses:

- I - ampliação de capacidade, manutenção do nível de serviço e melhorias;
- II - recuperação de obras de arte especiais e terraplenos;
- III - recuperação, quando decorrente de determinação específica da Diretoria para realização de campanha de recuperação;
- IV - quando exigido pela Superintendência competente, por decisão fundamentada.

§ 1º A concessionária não se exime da responsabilidade técnica sobre o projeto, seu orçamento e a respectiva obra ou serviço, ainda que apresentado conjuntamente com certificado de inspeção.

§ 2º A concessionária poderá apresentar o certificado de inspeção após a entrega do projeto executivo para obras que integram a fase de trabalhos iniciais.

§ 3º Não será exigida apresentação de certificado de inspeção para anteprojeto ou projeto funcional.

29. Ou seja, da forma *exemplificativa* como redigidos os incisos do art. 73, o RCR2 quis deixar em aberto a possibilidade de que se exija a certificação em hipóteses outras não elencadas, se assim entender devido a Superintendência responsável. A IN, de outra banda, afasta peremptoriamente a exigência de certificado de inspeção nos casos de reforma, recuperação, manutenção, conservação e operação, mesmo não tendo sido essa a intenção da resolução.

30. Seja para evitar possíveis divergências de interpretação, seja porque parece caminhar em sentido diverso daquele almejado pelo RCR2, sugerimos a revisão desse dispositivo da IN.

31. Nessa esteira, mesmo sabendo que a intenção é a de representar reforço ao que estabelece o RCR2, preocupa-nos o fato de que a instrução normativa, por vezes, não reproduz na exatidão seus dispositivos, mas se vale de redação semelhante. Mas redações distintas, ainda que assemelhadas, invariavelmente geram conflitos interpretativos, o que deve ser a todo custo evitado.

32. Exemplo disso, sem prejuízo de outros, é o que dispõe o art. 7º da minuta da IN que, mesmo sem intenção de inovar, suprime parte das disposições do art. 227 do RCR2, que condiciona a sua aplicação "enquanto não houver adesão da concessionária ao Regulamento das Concessões Rodoviárias". Como a IN não menciona tal ressalva, abre-se a possibilidade de surgirem questionamentos desnecessários e infrutíferos, quando na verdade o que se busca com uma instrução normativa é a aclaração da norma.

33. Sendo assim, resta-nos sugerir, de igual forma, a ponderação acerca da efetiva importância de se repetir algo já estabelecido em Resolução, se não for para acrescentar elementos que possibilitem ou viabilizem a sua aplicação do ponto de vista procedimental.

## 2.4 Projeto as built

34. Constatamos ainda outra incongruência no que se refere à apresentação de projeto as built de obras realizadas em caráter emergencial.

35. Assim dispõe o RCR2:

Art. 48. Para realização de obra ou serviço emergencial, a concessionária deverá realizar a intervenção seguindo projeto executivo aceito, quando existente, e apresentar projeto as built após a sua conclusão, para avaliação da Superintendência competente.

§ 1º Quando cabível a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, após a execução da obra ou serviço emergencial, a concessionária apresentará o projeto as built e respectivo orçamento, para sua consideração em revisão extraordinária.

§ 2º Não caberá recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para obra ou serviço emergencial ou respectivo evento para o qual o risco contratual esteja alocado à concessionária.

36. Ou seja, mesmo tratando-se de obra emergencial, o que de regra inviabiliza a análise prévia de projetos, não foi dispensada no RCR2 a apresentação de projeto as built após a sua conclusão, assim como não foi dispensada a apresentação desse projeto acompanhado da respectiva certificação. Se não foi expressamente dispensada a exigência de certificação desses projetos as built é porque, presume-se, quis-se manter a possibilidade de se demandar inspeção acreditada nesses casos, se assim a ANTT entender conveniente.

37. No entanto, a IN avançou em matéria nova, flexibilizando sem que o RCR2 o tenha feito, ao dispor em seu art. 33 que **não** será exigida apresentação de certificado de inspeção de projeto as built de obra de engenharia do tipo emergencial. Recomendamos assim o ajuste na redação ou a supressão do dispositivo.

## 2.5 Projeto de interesse de terceiros

38. A possibilidade de que as concessionárias cobrem, segundo seu critério, valor do serviço de inspeção de projeto executivo de interesse de terceiro não conta com previsão em nenhum normativo da Agência. O RCR2 admite expressamente a cobrança pela análise de projeto de interesse de terceiro e pela sua fiscalização, mas não cogita, em momento algum, impor que essa análise seja feita por organismo de inspeção acreditada.

39. Seja por se tratar de inovação, que não tem espaço numa instrução normativa, seja por envolver um sem-número de interessados em exercer algum empreendimento às margens da rodovia ou ter acesso a ela, seja porque não se sabe o quanto isso encareceria a pretensão de ver celebrado contrato de permissão de uso de determinada faixa de domínio, recomendamos a exclusão do art. 24 da minuta de IN.

## 2.6 Princípio da razoabilidade e critério da significância

40. O art. 14 da minuta de IN impõe a observância do *princípio da razoabilidade* e do *critério de significância* aos achados de não conformidades sem, contudo, explicar em maiores detalhes o que isso representa e o que se busca com tal afirmação.

41. Para além do fato de que o critério da significância não possui definição jurídica, é preciso ponderar em que medida esse dispositivo, de alcance impreciso dada a vagueza de seus conceitos, poderia representar uma ingerência indevida da ANTT na autonomia e na independência técnica do organismo de inspeção acreditado.

## 2.7 Mediação de conflitos

42. A preocupação é a mesma quanto à pretensão do art. 15 da IN em trazer para a ANTT o papel de mediadora de eventuais conflitos havidos entre o organismo de inspeção acreditado e a concessionária que o contratou, no seguinte sentido:

Art. 15. Esgotadas as tratativas sem resolução de mérito a respeito de não conformidade detectada durante o procedimento de inspeção, as divergências de natureza técnica entre a concessionária e organismo de inspeção acreditado poderão ser submetidas à mediação pela ANTT, ou por entidade pública por esta designada.

§1º. Compreende-se como divergência de natureza técnica aquela inerente a normas técnicas, protocolos, orientações, códigos de boas práticas, métodos, guias, especificações técnicas e outros documentos normativos sobre aspectos construtivos e operacionais da infraestrutura.

§2º O disposto no caput deste artigo não afasta a possibilidade de solução de conflito por meio de mecanismos de direito privado aplicáveis ao negócio jurídico celebrado entre a concessionária e organismo de inspeção acreditado.

43. Como é sabido, não se estabelece qualquer relação jurídica entre a ANTT e o terceiro contratado pela concessionária; as normas da ANTT alcançam e sujeitam os concessionários e a atividade regulada, não o papel desempenhado pelo organismo de inspeção acreditado que deve atuar segundo as normas do INMETRO que o acreditou. Por essa razão é que, conforme reforça a própria IN, a *relação comercial entre a concessionária e o organismo de inspeção acreditado dar-se-á sem a participação ou interveniência da ANTT* e a *obtenção regular e tempestiva do certificado de inspeção é de incumbência da concessionária*.

44. Por certo, as atividades de avaliação da conformidade de empreendimentos de infraestrutura, bem como os parâmetros de qualificação dos Organismos de Avaliação da Conformidade – OAC acreditados pelo Inmetro sujeitam-se às normas, regulamentos, parâmetros do próprio INMETRO, em especial aqueles estabelecidos pela Portaria nº 367, de 20 de dezembro de 2017.

45. É esperado, e a Agência deve estar atenta a isso, que os OIAs contratados pela concessionária atuem com imparcialidade e que a eles seja garantida a devida independência técnica na prestação do serviço.

46. Se é verdade que nos termos do art. 20, II, b da Lei nº 10.233/2001, recai sobre a ANTT o papel de arbitrar conflitos de permissionários/concessionários e autorizatários e seus **usuários**, lhe falta atribuição legal para

dirimir conflitos entre o OIA e a concessionária que o contratou e mais ainda, foge a sua competência se imiscuir no julgamento profissional exercido pelo OIA.

47. Sendo assim, não nos parece adequado atrair para a ANTT a responsabilidade para mediar eventual conflito entre a concessionária e o OIA, menos ainda por meio de instrução normativa, razão pela qual recomendamos a exclusão do dispositivo.

48. Isso não significa, contudo, vale dizer, que a ANTT esteja impedida de prestar eventuais esclarecimentos ou informações que possam vir a ser usados em eventual impasse na relação travada entre concessionária e o OIA contratado, desde que não se revista do papel de mediadora, árbitra ou se posicione em condições de promover "voto de desempate", e desde que não desmereça a autonomia e expertise técnicas daquelas instituições acreditadas.

---

### 3. CONCLUSÃO

---

49. Tendo em vista que a minuta de instrução normativa parece exorbitar seu papel de ser mero detalhamento procedimental de rotina administrativa e por aparentemente conflitar com dispositivo de resolução, julgamos que os autos merecem retornar ao Grupo de Trabalho para que, além dos apontamentos desta Procuradoria, possam promover uma completa revisão de suas disposições de modo a afastar inovações que mereçam ser objeto de regulamentação específica, por meio de resolução.

50. Por fim, diante da recente edição da Portaria nº 1724, de 27 de dezembro de 2022, do então Ministério da Infraestrutura, que buscou disciplinar a inspeção acreditada de projetos, obras e serviços relacionados a empreendimentos de infraestrutura de transporte, também se faz importante o cotejo pelo GT de suas disposições com o que se pretende tratar na instrução normativa.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 04 de janeiro de 2023.

SÍLVIA MACHADO LEÃO  
Procuradora Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500202549202298 e da chave de acesso 544aa0f4



Documento assinado eletronicamente por SÍLVIA MACHADO LEÃO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1065169842 e chave de acesso 544aa0f4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SÍLVIA MACHADO LEÃO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-01-2023 09:18. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---