



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER Nº 00039/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.110692/2025-70

INTERESSADOS: CONSTRUTORA BARBOSA MELLO S.A.

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO – PEDIDO DE REABILITAÇÃO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO – PAR. PEDIDO DE REABILITAÇÃO. CONSTRUTORA BARBOSA MELLO S.A., CNPJ nº 17.185.786/0001-61. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. DECISÃO nº 175/2022. ANÁLISE DOS REQUISITOS CUMULATIVOS DO ART. 87, IV E § 3º, DA LEI nº 8.666/1993 C/C ART. 2º DA PORTARIA CGU Nº 1.214/2020, DECRETO Nº 11.129/2022 E PORTARIA NORMATIVA INTERMINISTERIAL CGU/AGU Nº 1/2025.

1. A reabilitação de pessoa jurídica declarada inidônea condiciona-se ao cumprimento cumulativo de três requisitos: (i) transcurso do prazo mínimo de 2 anos; (ii) ressarcimento integral dos prejuízos, quando apontados pela Administração; e (iii) superação dos motivos determinantes da punição, mediante programa de integridade.

2. O conceito de dano incontroverso, para fins do requisito de ressarcimento (art. 2º, II, da Portaria CGU nº 1.214/2020), corresponde aos valores admitidos pela pessoa jurídica ou àqueles decorrentes de decisão definitiva no âmbito do devido processo administrativo ou judicial (art. 37, § 2º, do Decreto nº 11.129/2022; art. 33 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025). Inexistindo decisão administrativa ou judicial definitiva que identifique e quantifique o dano, não há como condicionar a reabilitação ao ressarcimento.

3. Não há nexos causal entre os prejuízos apurados pela SFC nos Relatórios de Fiscalização nº 201305361 e 201305362 e a condenação da requerente. A divergência é dupla: (a) de escopo, porquanto as auditorias recaíram sobre o Lote 02 da FIOL, ao passo que a condenação se refere ao Lote 04; e (b) de natureza, visto que as irregularidades apontadas pela SFC e pela Infra S.A. dizem respeito a falhas de execução contratual, enquanto o PAR apurou condutas de cartel e fraude à licitação.

4. A ausência de quantificação de dano incontroverso vinculado à conduta sancionada autoriza a superação do requisito de ressarcimento, conforme precedente firmado no Parecer n. 00370/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (Caso Techint). A reabilitação, contudo, não consiste em admissão da ausência de prejuízos, tampouco impede a instauração ou continuidade de processos que venham a identificar e quantificar valores a título de ressarcimento.

5. O caso em exame distingue-se do Parecer n. 00242/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (Caso IESA), que tratou de extinção da sanção por decurso do prazo de 6 anos, por analogia com o § 5º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021. A Construtora Barbosa Mello busca a reabilitação formal mediante cumprimento dos requisitos legais, não invocando a tese de extinção por transcurso de prazo.

6. SUGESTÃO: PELO DEFERIMENTO DO PEDIDO DE REABILITAÇÃO.

Sr. Coordenador-Geral,

1. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido de reabilitação formulado pela empresa Construtora Barbosa Mello S.A., CNPJ nº 17.185.786/0001-61, nos autos do Processo nº 00190.110692/2025-70, com vistas à restauração de sua capacidade de licitar e contratar com a Administração Pública.

2. A requerente foi responsabilizada no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.104186/2020-37, instaurado pela Controladoria-Geral da União em razão de ilícitos praticados em certames licitatórios conduzidos pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.), relacionados à implantação da Ferrovia Norte-Sul (FNS) e da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL).

3. O PAR culminou na Decisão nº 175, publicada no DOU de 15 de agosto de 2022, por meio da qual o Exmo. Sr. Ministro de Estado da CGU aplicou à pessoa jurídica a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, pela prática dos atos lesivos contidos nos incisos II e III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

4. Os efeitos da Decisão nº 175 tiveram início em 17 de outubro de 2023, a partir da publicação da Decisão nº 334, que indeferiu o pedido de reconsideração da requerente.

5. Em 24 de setembro de 2025, a pessoa jurídica apresentou à Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) da CGU pedido de reabilitação (SEI nº 3837826), instruído com documentação comprobatória do preenchimento dos requisitos exigidos

pela Portaria CGU nº 1.214, de 8 de junho de 2020.

6. O pedido foi processado pela SIPRI, por intermédio da Diretoria de Promoção e Avaliação de Integridade Privada (DPI/SIPRI), com a realização das instruções iniciais e diligências para a análise (Nota de Instrução nº 243/2025/CGIPAV – ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, SEI 3846710). Foram expedidos ofícios à Infra S.A., à Advocacia-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União para obtenção de informações sobre eventuais prejuízos ao erário ocasionados pela conduta da requerente.

7. A avaliação do programa de integridade foi realizada pela Coordenação-Geral de Avaliação de Integridade Privada (CGAI), consolidada nas Notas Técnicas nº 217/2026 e 603/2026/CGAI/DPI/SIPRI (SEI 3944155 e 3975803).

8. A SIPRI, por meio da Nota Técnica nº 676/2026/SIPRI (SEI 3980745), concluiu pela sugestão de aprovação do pedido de reabilitação, em razão do cumprimento dos requisitos cumulativos previstos na legislação em vigor.

9. Vieram os autos à CONJUR para manifestação prévia à decisão do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, nos termos do art. 6º da Portaria CGU nº 1.214, de 8 de junho de 2020.

10. É o breve relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

11. Primeiramente, importa registrar que a análise que ora é realizada nesta CONJUR/CGU é estritamente jurídica e tem por objeto as informações que constam nos autos.

2.1 DA REABILITAÇÃO

12. A reabilitação é instituto previsto no inciso IV e § 3º do art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentado, no âmbito da Controladoria-Geral da União, pela Portaria CGU nº 1.214, de 8 de junho de 2020, com as alterações promovidas pela Portaria Normativa CGU nº 54, de 14 de fevereiro de 2023.

13. O Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (Lei nº 12.846/2013), complementa o marco normativo aplicável, notadamente no que concerne aos parâmetros de avaliação de programas de integridade e à definição de dano incontroverso para fins de ressarcimento.

14. A Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1, de 19 de dezembro de 2025, que revogou a Instrução Normativa CGU/AGU nº 2, de 16 de maio de 2018, estabelece os critérios e procedimentos atualizados para a apuração de dano e ressarcimento ao erário, adotando, em seu art. 33, conceituação de dano incontroverso alinhada ao Decreto nº 11.129/2022.

15. Trata-se de instituto de política administrativa destinado a restaurar a possibilidade de a pessoa jurídica licitar e contratar com o Poder Público. Como prevê o inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993, após o devido processo legal, com garantia da ampla defesa e do contraditório, a Administração poderá aplicar a sanção de "declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior".

16. Dispõe o § 3º do mesmo artigo que a reabilitação poderá ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

17. A Portaria CGU nº 1.214/2020 regulamenta os requisitos e o procedimento de reabilitação e em seu art. 2º dispõe que são requisitos cumulativos para a concessão da reabilitação:

I – o **transcurso do prazo de dois anos** sem licitar ou contratar com a Administração Pública a contar da data de publicação do ato que aplicou a sanção de declaração de inidoneidade;

II – o **ressarcimento integral dos prejuízos causados** pela pessoa física ou jurídica, quando apontados pela Administração Pública, em decorrência dos atos que justificaram a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade; e

III – a adoção de medidas que demonstrem a **superação dos motivos determinantes da punição, o que inclui a implementação e a aplicação de programa de integridade**, instituído de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo art. 42 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, atualmente disciplinados pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

2.2 DO PEDIDO DE REABILITAÇÃO

18. A empresa Construtora Barbosa Mello S.A. apresentou pedido de reabilitação nos autos do presente processo administrativo, afirmando o cumprimento dos requisitos previstos no art. 87, IV e § 3º, da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 2º da Portaria CGU nº 1.214/2020.

19. A SIPRI, por meio da Nota Técnica nº 676/2026/SIPRI (SEI 3980745), analisou os requisitos legais exigidos pela legislação de regência e concluiu pelo cumprimento dos três requisitos cumulativos, nos seguintes termos:

• **DO PRIMEIRO REQUISITO – Decurso do prazo mínimo de 2 anos (art. 2º, inciso I)**

20. Os efeitos da Decisão nº 175, que aplicou a penalidade à Construtora Barbosa Mello, tiveram início em 17 de outubro de 2023, com a publicação da Decisão nº 334, que indeferiu o pedido de reconsideração. Dessa forma, em 18 de outubro de 2025, foi superado o prazo de dois anos determinado pela norma. A SIPRI atestou que, durante esse período, não foi identificada, em consulta aos sistemas internos da CGU, a participação da requerente em licitações ou novas contratações administrativas. **Assim, o primeiro requisito pode ser considerado atendido.**

• **DO SEGUNDO REQUISITO – Ressarcimento integral dos prejuízos (art. 2º, inciso II)**

21. O segundo requisito exigido para a concessão da reabilitação é o ressarcimento integral dos prejuízos causados pela pessoa jurídica, quando apontados pela Administração Pública, em decorrência dos atos que justificaram a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade (art. 2º, inciso II, da Portaria CGU nº 1.214/2020).

22. Trata-se do requisito de maior complexidade jurídica no presente caso, razão pela qual merece análise pormenorizada. A questão central reside na correta delimitação do que se compreende por "prejuízos causados" pela pessoa jurídica apenada e, sobretudo, na exigência de nexo de causalidade entre os danos eventualmente identificados pela Administração e a conduta específica que fundamentou a imposição da sanção de inidoneidade.

a. Do marco normativo aplicável ao conceito de dano incontroverso

23. O art. 2º, § 1º, da Portaria CGU nº 1.214/2020 dispõe que a comprovação do valor do dano causado à Administração Pública, cujo ressarcimento deve ser exigido da empresa apenada, deverá seguir as definições e metodologia constantes da Instrução Normativa CGU/AGU nº 2, de 16 de maio de 2018. Ocorre, contudo, que referida Instrução Normativa foi revogada pela Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1, de 19 de dezembro de 2025, que passou a disciplinar a matéria.

24. O Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, trouxe em seu art. 37, § 2º, a definição da parcela incontroversa do dano como "os valores dos danos admitidos pela pessoa jurídica ou àqueles decorrentes de decisão definitiva no âmbito do devido processo administrativo ou judicial". A Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 adota a mesma conceituação em seu art. 33, mantendo alinhamento com o Decreto nº 11.129/2022.

25. Da leitura conjugada desses dispositivos, extrai-se que, para fins de caracterização do dano incontroverso cuja reparação condiciona a reabilitação, é indispensável:

- (a) a admissão expressa da pessoa jurídica quanto à autoria e materialidade do dano; ou
- (b) a existência de decisão administrativa ou judicial definitiva que o identifique e quantifique.

26. Ademais, o art. 26 do Decreto nº 11.129/2022 disciplina o cálculo da vantagem auferida ou pretendida, estabelecendo que os valores correspondentes às vantagens indevidas prometidas ou pagas a agente público ou a terceiros a ele relacionados não poderão ser deduzidos do cálculo estimativo (§ 2º). Tal disposição, conforme observado na Nota Técnica nº 676/2026/SIPRI (SEI 3980745), não descaracteriza a possibilidade de o valor pago a título de "propina" configurar evidência da ocorrência de dano ao erário, inclusive como requisito para concessão da reabilitação.

27. Importa, ainda, registrar o que consigna o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (2022) quanto à relação entre o PAR e a quantificação de dano: "o PAR não se destina à quantificação de dano, mas sim de determinar a responsabilidade ou não da pessoa jurídica pela prática de ato lesivo. Em diversos casos, apesar de ser verossímil que a prática do ato lesivo tenha gerado um dano efetivo à Administração, sua apuração dependerá de procedimento específico. Tal apuração poderá decorrer, por exemplo, de uma auditoria ou mesmo um processo de tomada de contas especial".

28. O próprio Manual reconhece que, não tendo sido identificado o dano no momento de elaboração do relatório final do PAR, a atenuante relativa ao ressarcimento deverá ser concedida, "pela impossibilidade de ressarcimento de algo que não foi quantificado ou pelo caso de ato lesivo que não gera dano concreto".

b. Da circularização de informações junto aos órgãos competentes

29. Para instrução do pedido de reabilitação, a SIPRI realizou ampla circularização de informações junto aos órgãos e entidades competentes para a verificação da existência de dano incontroverso atribuível à requerente, em decorrência dos atos que justificaram a aplicação da sanção. Foram expedidos ofícios à Infra S.A. (Valec), à Advocacia-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União, além de consulta à CGLOG/SFC.

30. A Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Logística e Serviços (CGLOG/SFC) informou que as fiscalizações referentes à Concorrência nº 05/2010 – notadamente os Relatórios de Fiscalização nº 201305361 e 201305362 – tiveram como escopo de análise as obras do Lote nº 2 da FIOI, e que as recomendações já se encontram com

monitoramento concluído no sistema e-CGU.

31. A Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade (PNPRO/AGU), por meio da Nota Jurídica nº 06842/2025/PGU/AGU, consignou que "não foram localizadas ações judiciais que já tenham levado à identificação e mensuração definitiva de montante financeiro caracterizado como prejuízo decorrente dos fatos apurados no PAR nº 00190.104186/2020-37 que redundou na aplicação da penalidade de idoneidade".

32. O Tribunal de Contas da União, por intermédio do Ofício nº 50574/2025-TCU/Seproc, com cópia do pronunciamento da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), informou que "não houve apuração no âmbito desta Corte de Contas que já tenha levado à identificação e mensuração definitiva de montante financeiro que possa ser caracterizado como prejuízo decorrente da conduta que levou à aplicação da penalidade de inidoneidade à Construtora Barbosa Mello".

33. A Infra S.A. (Valec), por sua vez, apresentou respostas por meio de três processos administrativos internos (nº 50050.007029/2025-61, 50050.007043/2025-65 e 50050.007044/2025-18), os quais serão analisados pormenorizadamente nos tópicos seguintes.

c. Da inexistência denexo causal entre os prejuízos apurados pela SFC e a condenação da requerente

34. A análise detida do Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) nº 09/2014 e dos Relatórios de Fiscalização dele derivados conduz à conclusão de que não há prejuízos ao erário ali quantificados que possam ser juridicamente vinculados à condenação imposta à Construtora Barbosa Mello por esta Controladoria-Geral da União.

35. Tal conclusão fundamenta-se em duas premissas fáticas e jurídicas incontrovertidas evidenciadas nos autos, que se passa a expor.

i. Da divergência de escopo e objeto auditado

36. A sanção aplicada à Construtora Barbosa Mello no bojo do PAR nº 00190.104186/2020-37 decorreu de sua participação em condutas anticoncorrenciais em três certames licitatórios conduzidos pela Valec: (a) Concorrência nº 08/2004, lotes 01 a 07, na qual a Barbosa Mello foi inabilitada no lote 06; (b) Concorrência nº 01/2007, lotes 12 a 16, na qual foi inabilitada no lote 16; e (c) Concorrência nº 05/2010, lotes 01 a 07, na qual o Consórcio Andrade Gutierrez, Barbosa Mello e Serveng foi habilitado nos lotes 01, 02 e 05, sagrando-se vencedor do Lote 04.

37. Ocorre que os trabalhos da SFC que compõem o RAc nº 09/2014 debruçaram-se sobre trechos distintos daqueles vinculados à condenação. A própria CGLOG/SFC atestou expressamente que as fiscalizações referentes à Concorrência nº 05/2010 tiveram como escopo de análise as obras do Lote nº 2 da FIOL, não havendo envolvimento ou citação da Barbosa Mello na execução daquele trecho específico auditado. Conforme consignado pela CGLOG/SFC, o Relatório de Fiscalização nº 201504029 trata da análise da execução da obra do Lote nº 3F da FIOL, o qual sequer foi citado no Relatório Final do PAR como possível envolvimento da requerente.

38. Registre-se que, entre as licitações referidas no PAR, apenas a Concorrência nº 05/2010 constituiu escopo dos trabalhos da CGU, e os Relatórios de Fiscalização que a abordaram (nº 201305361 e 201305362) versaram exclusivamente sobre o Lote nº 2 – trecho cuja execução não foi objeto da condenação. As constatações ali reportadas – falhas em projetos, especificações de serviços, atrasos e sobrepreços – dizem respeito exclusivamente a esse lote, e as recomendações expedidas à Valec já se encontram com monitoramento concluído, **sem que tenham resultado em identificação de dano atribuível à requerente em razão de conduta anticoncorrencial.**

39. **A divergência de escopo é, portanto, elementar: a condenação refere-se à participação da Barbosa Mello no Lote 04 da Concorrência nº 05/2010 e nas Concorrências nº 08/2004 e nº 01/2007; as auditorias da SFC fiscalizaram o Lote 02. Não há sobreposição fática entre o objeto da sanção e o objeto auditado.**

ii. Da natureza distinta das condutas apuradas: fase licitatória versus falhas de execução contratual

40. A segunda premissa, de cunho jurídico-qualitativo, revela-se igualmente determinante. A declaração de inidoneidade aplicada à construtora teve como fundamento normativo e fático a prática de fraude à licitação – mais especificamente a formação de cartel, a combinação prévia de preços e a apresentação de propostas de cobertura visando frustrar o caráter competitivo dos certames, condutas subsumíveis aos incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/1993.

41. Em contrapartida, **as irregularidades apontadas nos relatórios da SFC e os processos de apuração de dano instaurados no âmbito da Infra S.A. versam de maneira restrita sobre falhas na execução contratual e em projetos de engenharia.** O escopo das auditorias concentrou-se em constatações de sobrepreço derivadas de inadequações na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI), distâncias médias de transporte superestimadas e falhas nos Quadros de Orientação de Terraplenagem – vícios de natureza técnico-contratual, sem qualquer vinculação com a conduta anticoncorrencial sancionada.

42. A esse respeito, a Gerência de Suporte e Controle de Empreendimentos da Infra S.A. (processo nº 50050.007029/2025-61) emitiu conclusão peremptória, consignando que "não houve, no PAR, responsabilização por irregularidades na execução do Contrato nº 055/2010, nem menção específica a esse contrato" e que "todos os processos identificados na INFRA S.A. dizem respeito a falhas de execução contratual, serviços não executados, pagamentos indevidos, medições irregulares e ajustes financeiros, isto é, condutas da etapa de execução contratual, enquanto o PAR trata exclusivamente de condutas praticadas na fase de licitação de diversas obras públicas". A conclusão final do referido setor é categórica: "nenhum processo administrativo interno tratou de cartel ou fraude licitatória, motivo pelo qual não há correspondência direta entre os fatos do PAR e os processos internos".

43. A Auditoria Interna da Infra S.A. (processo nº 50050.007043/2025-65) corroborou esse entendimento, informando que "não foram localizados relatórios, apurações internas ou procedimentos de auditoria que tratem especificamente do Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.104186/2020-37 ou que apontem prejuízos decorrentes da conduta objeto da sanção" e que "até o momento, não há registros de que esta Auditoria Interna tenha produzido atividade que mensure ou identifique prejuízo relacionado aos fatos mencionados no referido PAR".

44. A Superintendência de Orçamento e Finanças da Infra S.A. (processo nº 50050.007044/2025-18) complementou o quadro, esclarecendo que "não há registros nesta Superintendência relacionados à Construtora Barbosa Mello S.A." e que "não foram identificados recebimentos vinculados à mencionada empresa".

45. **Tem-se, portanto, que a natureza jurídica das condutas é ontologicamente diversa: a sanção decorre de ilícito praticado na fase licitatória (cartel e fraude à competição); os danos eventualmente apurados pela SFC e pela Infra S.A. decorrem de vícios na execução contratual (sobrepço, medições irregulares, falhas de engenharia). Essa distinção qualitativa impede a imputação de nexo causal entre os danos mensurados e o ato lesivo sancionado, ainda que ambos envolvam a mesma empresa e o mesmo programa de governo.**

46. O Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (2022), ao tratar dos parâmetros de dosimetria, registra expressamente que "precisa haver nexos causal" entre o dano e o ato lesivo, de modo que, se determinada irregularidade "decorrer de fatores externos ao ato ilícito, não há como considerar o parâmetro em análise". A exigência de nexos causal entre a conduta sancionada e o dano cuja reparação se exige não é, assim, mera formalidade procedimental, mas requisito substancial que decorre do próprio conceito de responsabilização administrativa.

d. Da análise da Tomada de Contas Especial e dos processos judiciais em curso

47. A Auditoria Interna da Infra S.A. destacou a existência da Tomada de Contas Especial nº 005.393/2025-6, relativa ao Contrato nº 055/2010 (Lote 4F da FIOL), com débito atualizado de R\$ 10.810.374,88 (com juros, em março de 2025), cujo objeto consiste em superfaturamento decorrente de medições executadas com critérios divergentes dos estipulados em contrato e pagamento de preço maior que o estabelecido na proposta contratada.

48. Importa registrar que a referida TCE tem o mesmo objeto do processo administrativo nº 50050.005572/2024-43 da Infra S.A., ambos decorrentes do TC nº 016.063/2019-8 e subsequente Acórdão nº 821/2024-Plenário do TCU. Trata-se, como a própria Infra S.A. reconhece, de irregularidades estritamente contratuais – pagamentos indevidos decorrentes da adoção de metodologia divergente da prevista contratualmente para os serviços de terraplenagem – que não guardam relação de causalidade com a conduta de cartel e fraude licitatória que fundamentou a condenação no PAR.

49. Ademais, conforme informado pela SIPRI, parte dos prejuízos apurados em âmbito administrativo foram objeto de ações judiciais, todas ainda em curso, sem decisão definitiva, não havendo, portanto, dano incontroverso nos termos do art. 37, § 2º, do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 33 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025.

50. Corretamente concluiu a SIPRI que "apesar do trabalho conduzido pela Valec, observa-se que os danos apontados não podem ser caracterizados como incontroversos uma vez que ainda sob discussão judicial e restar ainda indicação de que decorram diretamente da conduta que justificou a imposição da sanção de inidoneidade".

e. Da análise quanto a eventual pagamento de vantagem indevida

51. Quanto ao somatório de eventual vantagem indevida paga a agentes públicos, a SIPRI realizou análise igualmente detida. O Termo de Indiciação do PAR nº 00190.104186/2020-37 (SEI 1638078) registrou que a Barbosa Mello teria, "em tese", efetuado pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos, e que a empresa Andrade Gutierrez, líder do consórcio, "confessou a participação no cartel e o pagamento de propina", com transferências superiores a R\$ 11 milhões para contas de empresas intermediárias.

52. Todavia, conforme consignado na Nota Técnica nº 676/2026/SIPRI, a Comissão Processante não relacionou essa conduta como motivadora da aplicação da sanção de declaração de inidoneidade em seu Relatório Final (SEI 3857101), tendo-a mencionado apenas "em tese" no Termo de Indiciação. Os dados recebidos dos órgãos consultados não trouxeram qualquer menção a possíveis valores de vantagem indevida pagos pela Barbosa Mello no âmbito dos processos licitatórios objeto do PAR.

53. Assim, ainda que tenha sido estimado um valor de pagamento de propina pela pessoa jurídica líder do consórcio envolvido (Andrade Gutierrez), a reabilitação da requerente não pode ficar condicionada ao desembolso dessa quantia quando não há comprovação, pela Administração Pública, da prática dessa conduta pela empresa. Condicionar a reabilitação ao ressarcimento de dano não comprovado quanto à autoria importaria em violação ao devido processo legal e aos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.

f. Do precedente firmado no Parecer n. 00370/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (Caso Techint)

54. A questão da superação do requisito de ressarcimento em hipóteses de ausência de quantificação de dano incontroverso já foi enfrentada por esta CONJUR/CGU no PARECER n. 00370/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, proferido nos autos do NUP 00190.004159/2015-06, que tratou do pedido de reabilitação da empresa Techint Engenharia e Construção S/A.

55. Naquela oportunidade, em situação fática análoga à presente, esta Consultoria Jurídica acolheu a manifestação técnica da CRG (Nota Técnica nº 2131/2022/COREP2, SEI 2508380) no sentido de que, "não tendo a Administração Pública logrado êxito, até o momento, em definir o dano incontroverso causado por ato lesivo da empresa apurado no PAR 00190.004159/2015-06, não resta outra alternativa que não considerar superada a necessidade de atendimento ao requisito 2 (inciso II da Portaria 1214/2020), para fins de reabilitação da empresa Techint Engenharia e Construção S/A".

56. A ratio decidendi do precedente assenta-se na impossibilidade de se condicionar indefinidamente a reabilitação da empresa ao ressarcimento de dano cuja existência, extensão e autoria ainda não foram definitivamente apuradas pela Administração Pública. O condicionamento sine die do exercício do direito de reabilitar-se ao atendimento de requisito cujo cumprimento escapa ao controle da própria empresa – por depender de apuração a cargo exclusivo da Administração – configuraria, na prática, perpetuação da sanção por omissão estatal, em contrariedade ao disposto no art. 5º, XLVII, alínea "b", da Constituição Federal.

57. No caso da Construtora Barbosa Mello, a situação é análoga – e, pode-se dizer, ainda mais robusta em favor da superação do requisito. Enquanto no caso Techint a ausência de quantificação de dano decorria exclusivamente da inércia da Administração, no presente caso a circularização realizada pela SIPRI revelou não apenas a ausência de quantificação, mas a própria inexistência de nexos causal entre os danos identificados e a conduta sancionada, conforme atestado pela CGLOG/SFC, pela PNPRO/AGU, pelo TCU e pela própria Infra S.A.

58. A solução jurídica adotada no Parecer n. 00370/2022 constitui, portanto, precedente diretamente aplicável ao caso em exame, reforçando a conclusão pela superação do segundo requisito de reabilitação.

g. Da conclusão quanto ao segundo requisito

59. À luz do quadro normativo vigente (art. 2º, inciso II, da Portaria CGU nº 1.214/2020; art. 37, § 2º, do Decreto nº 11.129/2022; art. 33 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025), e considerando: (a) a inexistência de decisão administrativa ou judicial definitiva que tenha identificado e quantificado dano incontroverso atribuível à Construtora Barbosa Mello em decorrência da conduta sancionada; (b) a manifestação unívoca da CGLOG/SFC, da PNPRO/AGU, do TCU e da Infra S.A. quanto à ausência de apuração de prejuízo vinculado aos fatos do PAR; (c) a divergência de escopo entre os trabalhos de auditoria da SFC e a condenação da requerente; (d) a natureza ontologicamente diversa das condutas apuradas (execução contratual versus fraude licitatória); e (e) a ausência de comprovação de pagamento de vantagem indevida pela requerente, **não resta outra alternativa que não considerar superada a necessidade de atendimento ao segundo requisito (art. 2º, inciso II), para fins de reabilitação da requerente, em consonância com o precedente firmado no Parecer n. 00370/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU e com a Nota Técnica nº 676/2026/SIPRI.**

60. Registre-se, por oportuno, que a reabilitação em comento não consiste em admissão, por esta CGU, da ausência de prejuízos causados pelos atos lesivos objeto da condenação da Barbosa Mello no PAR nº 00190.104186/2020-37. A superação do segundo requisito ocorre apenas em razão da não verificação, até o momento, de decisão administrativa ou judicial definitiva que tenha identificado e quantificado o dano, bem como estabelecido o nexo de causalidade desse dano com a conduta pela qual a empresa foi condenada. A reabilitação tampouco impede a instauração, a continuidade ou o julgamento de processos que venham identificar e quantificar valores a título de prejuízos que eventualmente sejam de responsabilidade da empresa apenas como decorrência das condutas ilícitas que ensejaram a punição no PAR.

• DO TERCEIRO REQUISITO – Superação dos motivos determinantes da punição (art. 2º, inciso III)

61. Quanto ao terceiro requisito, a avaliação do programa de integridade da requerente foi realizada pela Coordenação-Geral de Avaliação de Integridade Privada (CGAI/DPI/SIPRI), por meio das Notas Técnicas nº 217/2026 e 603/2026/CGAI/DPI/SIPRI (SEI 3944155 e 3975803).

62. A avaliação inicial (Nota Técnica nº 217/2026) concluiu pela insuficiência das medidas apresentadas, notadamente quanto à ausência de procedimentos, normativos ou controles internos específicos voltados à prevenção de ilícitos em licitações e contratos administrativos. A empresa foi comunicada das deficiências e apresentou documentação

complementar (Petição SEI 3969312), incluindo novos procedimentos corporativos, treinamentos específicos e registros de ciência das lideranças.

63. **A avaliação complementar (Nota Técnica nº 603/2026) concluiu que o conjunto de evidências apresentadas demonstra que a Construtora Barbosa Mello possui um Programa de Integridade adequadamente estruturado e implementado, em seus aspectos substanciais, para fins da reabilitação pretendida.**

64. **Assim, pode-se declarar cumprido o requisito previsto no art. 2º, inciso III, da Portaria CGU nº 1.214/2020.**

2.3 DA DISTINÇÃO EM RELAÇÃO AO PARECER N. 00242/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (CASO IESA)

65. Cumpre, por dever de coerência e transparência, distinguir o presente caso de outro precedente desta CONJUR/CGU que, conquanto verse sobre temática próxima, possui objeto e fundamento jurídico distintos.

66. O Parecer n. 00242/2023 enfrentou o caso da empresa IESA – Óleo e Gás S.A. e constituiu o primeiro precedente desta CONJUR/CGU sobre a extinção de sanção de inidoneidade por analogia com o prazo máximo de 6 anos previsto na Lei nº 14.133/2021. Naquele caso, a empresa encontrava-se em recuperação judicial, circunstância que inviabilizava materialmente o cumprimento dos requisitos de reabilitação – em especial a implementação de programa de integridade –, configurando situação na qual a pena de inidoneidade se tornaria, na prática, perpétua.

67. A fundamentação jurídica do Parecer n. 00242/2023 assentou-se no suprimento de lacuna legislativa com base no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), e não em retroatividade da Lei nº 14.133/2021. A aplicação analógica do prazo de 6 anos visou assegurar a proporcionalidade da sanção e evitar a perpetuidade vedada constitucionalmente.

68. Também neste caso, a distinção é clara: a Construtora Barbosa Mello não se encontra em situação que impossibilite o cumprimento dos requisitos de reabilitação, tampouco invoca a tese de extinção por decurso temporal. A empresa demonstrou o cumprimento efetivo dos três requisitos cumulativos previstos na Portaria CGU nº 1.214/2020, o que torna desnecessário o recurso à tese analógica de extinção.

3. DA CONCLUSÃO

69. Pelo exposto, considerando o cumprimento cumulativo dos requisitos previstos no inciso IV e § 3º do art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, c/c art. 2º da Portaria CGU nº 1.214, de 8 de junho de 2020, Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, e Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1, de 19 de dezembro de 2025, em concordância com a SIPRI (Nota Técnica nº 676/2026/SIPRI, SEI 3980745), **sugere-se o DEFERIMENTO do pedido de reabilitação formulado pela CONSTRUTORA BARBOSA MELLO S.A., CNPJ nº 17.185.786/0001-61, com as seguintes ressalvas:**

1. A reabilitação é limitada à penalidade de declaração de inidoneidade aplicada pelo Ministro da CGU no PAR nº 00190.104186/2020-37, não prejudicando a aplicação ou vigência de outras penas administrativas cominadas por outros órgãos de apuração ou pela própria CGU, nesse último caso, apenas se baseada em fatos diversos.
2. A reabilitação não consiste em admissão, por esta CGU, da ausência de prejuízos causados pelos atos lesivos objeto da condenação da Construtora Barbosa Mello no PAR nº 00190.104186/2020-37. A superação do segundo requisito (art. 2º, inciso II, da Portaria CGU nº 1.214/2020) ocorre apenas em razão da não verificação, até o momento, de decisão administrativa ou judicial definitiva que tenha identificado e quantificado o dano, bem como estabelecido o nexo de causalidade desse dano com a conduta pela qual a empresa foi condenada. A reabilitação tampouco impede a instauração, a continuidade ou o julgamento de processos que venham identificar e quantificar valores a título de prejuízos que eventualmente sejam de responsabilidade da empresa apenas como decorrência das condutas ilícitas que ensejaram a punição no PAR.

70. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 3 de março de 2026.

(assinado eletronicamente)

JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE

Advogado da União

Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União



Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, 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 3110673587 e chave de acesso e6b84a52 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-03-2026 16:51. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

DESPACHO Nº 00127/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.110692/2025-70

INTERESSADOS: CONSTRUTORA BARBOSA MELLO SA E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, e excelente PARECER Nº 00039/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU da lavra do douto Advogado da União JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE que analisou pedido de reabilitação formulado pela empresa **Construtora Barbosa Mello S.A.**, CNPJ nº 17.185.786/0001-61, nos autos do Processo nº 00190.110692/2025-70, com vistas à restauração de sua capacidade de licitar e contratar com a Administração Pública, e, ao final, concordou com a SIPRI, a qual, por meio da Nota Técnica nº 676/2026/SIPRI (SEI 3980745), concluiu pela sugestão de aprovação do pedido de reabilitação, em razão do cumprimento dos requisitos cumulativos previstos na legislação em vigor.

2. Para a reabilitação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, como se depreende do inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993 c/c o seu § 3º prevê que reabilitação poderá ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação, e como esmiuçado na Portaria CGU nº 1.214/2020 que regulamenta os requisitos e o procedimento de reabilitação, temos que são requisitos cumulativos para a concessão da reabilitação:

I – o **transcurso do prazo de dois anos** sem licitar ou contratar com a Administração Pública a contar da data de publicação do ato que aplicou a sanção de declaração de inidoneidade;

II – o **ressarcimento integral dos prejuízos causados** pela pessoa física ou jurídica, quando apontados pela Administração Pública, em decorrência dos atos que justificaram a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade; e

III – a adoção de medidas que demonstrem a **superação dos motivos determinantes da punição, o que inclui a implementação e a aplicação de programa de integridade**, instituído de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo art. 42 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, atualmente disciplinados pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

3. Na espécie dos autos o primeiro e o terceiro requisitos foram claramente cumpridos como se vê do Parecer ora aprovado e da Nota Técnica nº 676/2026/SIPRI (SEI 3980745), merecendo maior análise jurídica apenas a questão do *ressarcimento integral dos prejuízos causados*.

4. Mas como muito bem analisado no Parecer ora aprovado e também amparado em Parecer seminal nosso de 2022, à luz do quadro normativo vigente (art. 2º, inciso II, da Portaria CGU nº 1.214/2020; art. 37, § 2º, do Decreto nº 11.129/2022; art. 33 da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025), e considerando: (a) a inexistência de decisão administrativa ou judicial definitiva que tenha identificado e quantificado dano incontroverso atribuível à Construtora Barbosa Mello em decorrência da conduta sancionada; (b) a manifestação unívoca da CGLOG/SFC, da PNPRO/AGU, do TCU e da Infra S.A. quanto à ausência de apuração de prejuízo vinculado aos fatos do PAR; (c) a divergência de escopo entre os trabalhos de auditoria da SFC e a condenação da requerente; (d) a natureza ontologicamente diversa das condutas apuradas (execução contratual versus fraude licitatória); e (e) a ausência de comprovação de pagamento de vantagem indevida pela requerente, **não resta outra alternativa que não considerar superada a necessidade de atendimento ao segundo requisito (art. 2º, inciso II), para fins de reabilitação da requerente, em consonância com o precedente firmado no Parecer n. 00370/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU e com a Nota Técnica nº 676/2026/SIPRI.**

5. Com efeito, em consonância com nosso precedente firmado no Parecer n. 00370/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, não tendo a Administração Pública logrado êxito, até o momento, em definir o dano incontroverso causado por ato lesivo da empresa apurado no PAR que a condenou, não resta outra alternativa que não considerar superada a necessidade de atendimento ao requisito do ressarcimento integral do dano, para fins de reabilitação da empresa Construtora Barbosa Mello.

6. **A ratio decidendi do precedente assenta-se na impossibilidade de se condicionar indefinidamente a reabilitação da empresa ao ressarcimento de dano cuja existência, extensão e autoria ainda não foram definitivamente apuradas pela Administração Pública. O condicionamento sine die do exercício do direito de reabilitar-se ao atendimento de requisito cujo cumprimento escapa ao controle da própria empresa – por depender de apuração a cargo exclusivo da Administração – configuraria, na prática, perpetuação da sanção por omissão estatal, em contrariedade ao disposto no art. 5º, XLVII, alínea "b", da Constituição Federal.**

7. Registre-se, por oportuno, que a reabilitação em comento não consiste em admissão, por esta CGU, da ausência de prejuízos causados pelos atos lesivos objeto da condenação da Barbosa Mello no PAR nº 00190.104186/2020-37. A superação do segundo requisito ocorre apenas em razão da não verificação, até o momento, de decisão administrativa ou judicial definitiva que tenha identificado e quantificado o dano, bem como estabelecido o nexo de causalidade desse dano com a conduta pela qual a empresa foi condenada. A reabilitação tampouco impede a instauração, a continuidade ou o julgamento de

processos que venham identificar e quantificar valores a título de prejuízos que eventualmente sejam de responsabilidade da empresa apenada como decorrência das condutas ilícitas que ensejaram a punição no PAR.

8. Assim, considerando o cumprimento cumulativo dos requisitos previstos no inciso IV e § 3º do art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, c/c art. 2º da Portaria CGU nº 1.214, de 8 de junho de 2020, Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, e Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1, de 19 de dezembro de 2025, em concordância com a SIPRI (Nota Técnica nº 676/2026/SIPRI, SEI 3980745), com o parecer ora aprovado (PARECER Nº 00039/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU) e com o precedente firmado no nosso Parecer n. 00370/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, **sugerimos o DEFERIMENTO do pedido de reabilitação formulado pela CONSTRUTORA BARBOSA MELLO S.A., CNPJ nº 17.185.786/0001-61, com as seguintes ressalvas:**

1. A reabilitação é limitada à penalidade de declaração de inidoneidade aplicada pelo Ministro da CGU no PAR nº 00190.104186/2020-37, não prejudicando a aplicação ou vigência de outras penas administrativas cominadas por outros órgãos de apuração ou pela própria CGU, nesse último caso, apenas se baseada em fatos diversos.
2. A reabilitação não consiste em admissão, por esta CGU, da ausência de prejuízos causados pelos atos lesivos objeto da condenação da Construtora Barbosa Mello no PAR nº 00190.104186/2020-37. A superação do segundo requisito (art. 2º, inciso II, da Portaria CGU nº 1.214/2020) ocorre apenas em razão da não verificação, até o momento, de decisão administrativa ou judicial definitiva que tenha identificado e quantificado o dano, bem como estabelecido o nexo de causalidade desse dano com a conduta pela qual a empresa foi condenada. A reabilitação tampouco impede a instauração, a continuidade ou o julgamento de processos que venham identificar e quantificar valores a título de prejuízos que eventualmente sejam de responsabilidade da empresa apenada como decorrência das condutas ilícitas que ensejaram a punição no PAR.

9. À consideração superior.

Brasília, 04 de março de 2026.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190110692202570 e da chave de acesso e6b84a52



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, 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 3121968203 e chave de acesso e6b84a52 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-03-2026 10:02. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO Nº 00129/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.110692/2025-70

INTERESSADOS: CONSTRUTORA BARBOSA MELLO SA E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n. **00127/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o Parecer n. **00039/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. À Coordenação Administrativa desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) e publicação.

Brasília, 04 de março de 2026.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190110692202570 e da chave de acesso e6b84a52



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, 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 3122397497 e chave de acesso e6b84a52 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-03-2026 17:40. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
