

**Inquérito Civil n. 06.2022.00000467-8**  
**Requerente: Ministerio Publico do Estado do Mato Grosso So Sul**

**RECOMENDAÇÃO N.º 001/2026/02PJ/NVR**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**, por sua Promotora de Justiça, no uso de suas atribuições, no bojo do **Inquérito Civil n. 06.2022.00000467-8** instaurado no âmbito da 2ª Promotoria de Justiça de Naviraí, com fundamento no 129, inc. III, da Constituição Federal, art. 132, inc. III, da Constituição Estadual, bem como diante das disposições contidas na Lei n. 7.347/85 e, cumprindo o disposto no artigo 26, inciso VI, da Lei Federal n. 8.625/93 e art. 27, IV, “a”, da Lei Complementar n. 072/94, na Resolução n. 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (Disciplina Expedição de Recomendações), e nos arts. 44 e seguintes da Resolução n. 15/2007, de 27 de novembro de 2007, da PGJ/MS:

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público desempenhar papel fundamental na sociedade, enquanto órgão de acompanhamento e fiscalização nos âmbitos público e privado, garantindo as condições necessárias para se atingir, de fato, o Estado Democrático de Direito;

**CONSIDERANDO** que cabe ao Ministério Público, por designação constitucional, proteger o patrimônio público e social, adotando as medidas legais cabíveis para tanto, bem como fiscalizar a correta aplicação da lei, na forma dos artigos 127, *caput* e 129, inciso III, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que a Administração Pública, ao pretender adquirir, alienar, locar bens ou contratar a execução de obras e serviços, deve, por imperativo legal, adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei, denominado licitação;

**CONSIDERANDO** que a licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas;

**CONSIDERANDO** que a licitação, nos termos do que hoje estabelece a legislação, visa alcançar múltiplos objetivos: *(i) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; (ii) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes bem como a justa competição; (iii) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e (iv) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável;*

**CONSIDERANDO** que o procedimento licitatório tem como objetivo combater a corrupção, impedir os desperdícios de recursos públicos, impedir o sobrepreço e o superfaturamento, além de visar a segurança do cumprimento to contrato celebrado com a Administração Pública;

**CONSIDERANDO** que o planejamento da licitação pressupõe a elaboração de estudo técnico preliminar, documento que deve não apenas descrever a necessidade da contratação, mas também demonstrar o problema a ser resolvido e a solução mais vantajosa sob a perspectiva do interesse público, tal como previsto atualmente no artigo 18, inciso I e §1º, da Lei 14.133/2021;

**CONSIDERANDO** que cabe ao estudo técnico apresentar as soluções para manutenção e assistência técnica e indicar o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

**CONSIDERANDO** que o estudo técnico preliminar é documento de elaboração obrigatória nos processos licitatórios e que, uma vez atestada a viabilidade da contratação, seus apontamentos servem de base para o anteprojeto, o termo de referência ou o projeto básico;

**CONSIDERANDO** que a licitação para a contratação de obras e serviços de engenharia pressupõe a existência de projeto básico, em conformidade com o

disposto no art. 6º, inciso XXV, e artigo 18, II, ambos da Lei nº 14.133/2021;

**CONSIDERANDO** que o projeto básico é definido como conjunto de elementos necessários e suficientes para, com nível de precisão adequados para definir e dimensionar perfeitamente a obra ou o serviço objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegure a viabilidade técnica e a adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução;

**CONSIDERANDO** que o projeto básico reúne as informações necessárias para que o objeto a ser contratado seja definido de forma minuciosa e precisa, a fim de que as propostas apresentadas reflitam exatamente aquilo que a Administração Pública especificou;

**CONSIDERANDO** que um projeto básico deficitário e mal elaborado certamente renderá uma obra ou um serviço de qualidade insuficiente para a Administração, sendo peça fundamental para o sucesso da contratação;

**CONSIDERANDO** que a necessidade do processo licitatório ser instruído em sua fase preparatória por meio de projeto básico e executivo decorre de previsão legal, nos termos dos artigos 18, §3º<sup>1</sup> e 48, §1º<sup>2</sup>, ambos da Lei nº 14.133/2021;

**CONSIDERANDO**, ainda, que a execução contratual deverá ser acompanhada por um ou mais fiscais de contrato, representantes da administração pública, designados para tanto, nos termos do artigo 117 da Lei n.14.133/2021;

**CONSIDERANDO** que o fiscal do contrato deverá ser auxiliado pela Procuradoria Jurídica do Município e pelo Núcleo de Controle Interno, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual (art. 117, § 3º);

**CONSIDERANDO** que o contratado será obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, a suas expensas, no total ou em parte, o objeto

<sup>1</sup> Art. 18. § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

<sup>2</sup> Art. 48. § 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.

do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes de sua execução ou de materiais nela empregados (art. 119);

**CONSIDERANDO** que celebrar parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie (XVIII), assim como agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas (XIX), pode constituir ato de improbidade administrativa, na forma da Lei n. 8.429/92 (art. 10);

**CONSIDERANDO** a atribuição desta 2ª Promotoria de Justiça de Naviraí para atuação na proteção do patrimônio público e social, conforme o artigo 17, inciso IV, alínea "b", da Resolução-PGJ 018/2010, de 09/09/2010;

**CONSIDERANDO** que tramita nesta 2ª Promotoria de Justiça o Inquérito Civil n. 06.2022.00000467-8, instaurado para: *"apurar a notícia de supostas irregularidades decorrentes da execução do contrato nº 199/2020 firmado pelo Município de Naviraí e CONISUL - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul"*;

**CONSIDERANDO** que o referido procedimento apurou diversas irregularidades na execução do Contrato nº 199/2020, firmado com o CONISUL, cujo objeto era a prestação de serviços de pavimentação asfáltica com Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) em vias urbanas do Município de Naviraí/MS;

**CONSIDERANDO** que dentre as inconsistências constatadas, destacaram-se: a) a apresentação de projetos de recapeamento que incluíam logradouros não previstos no escopo contratual; e, b) a ausência de descrição pormenorizada dos serviços executados nos Relatórios da Usina de Asfalto, o que impossibilita uma análise aprofundada da execução contratual;

**CONSIDERANDO** que o Corpo Técnico de Engenharia e Arquitetura do MPMS, após análise dos autos, emitiu o Relatório nº 28/DAEX/CORTEC-EA/2024, apontando que nos Relatórios da Usina de Asfalto datados de 13/01/2022 e 10/03/2022, consta o registro da produção de 255,06 toneladas de Concreto Betuminoso Usinado (CBUQ) sem qualquer descrição do local de aplicação ou do

serviço executado e, ainda, que este volume de material corresponde ao dispêndio de R\$ 141.755,63 (cento e quarenta e um mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e três centavos), configurando pagamento por serviços cuja efetiva prestação e destino não foram comprovados;

**CONSIDERANDO** que, por meio do Relatório nº 28/DAEX/CORTEC-EA/2024, o Corpo Técnico de Engenharia e Arquitetura do MPMS sugeriu recomendações ao Município de Naviraí acerca do procedimento adequado para correta execução de serviços de "tapa-buracos" nas vias locais, especialmente quanto à insaturação procedimentos licitatórios para a contratação de obras e serviços de engenharia;

**CONSIDERANDO** que o Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, em situação semelhante, no Acórdão n. 296/2004, aprovou enunciado no sentido de que *"Nas licitações para recuperação de rodovias, a Administração deve elaborar projetos básicos adequados à execução completa dos serviços e em observância da viabilidade técnico-econômica do empreendimento, com vistas a evitar as constantes revisões de projeto em fase de obra, com alteração de especificações, acréscimo de itens não previstos no projeto e adoção de soluções meramente paliativas, bem como paralisações por insuficiência de recursos financeiros"*;

**CONSIDERANDO** que o Tribunal de Contas do Estado – TCE/MS, ao apreciar a regularidade de procedimento licitatório de obras de pavimentação asfáltica, assentou que *"o Projeto Básico deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução"* (Acórdão AC01-2/2023, Primeira Câmara);

**CONSIDERANDO** que em vista de seu dever de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitem os direitos constitucionais, tem o Ministério Público a possibilidade de expedir recomendações, dirigidas aos órgãos e entidades correspondentes, requisitando ao destinatário a sua divulgação adequada e imediata, bem como a resposta por escrito<sup>3</sup>;

**CONSIDERANDO** que a Recomendação *"constitui um instrumento*

<sup>3</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Inquérito Civil*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 353.

*poderoso para conformação e adequação de condutas de agentes políticos e administradores públicos, consistindo numa espécie de notificação e alerta sinalizador da necessidade de que providências sejam tomadas, sob pena de consequências e adoção de outras medidas e expedientes repressivos por parte do Ministério Público”<sup>4</sup>;*

**CONSIDERANDO** que a Recomendação “é instrumento extraprocessual de especial utilidade para a atuação resolutiva do Ministério Público, servindo à proteção dos direitos de que está incumbido tanto por meio da prevenção de responsabilidades quanto da concretização desses direitos ou correção de condutas que os ameaçam ou lesionam”<sup>5</sup>;

**RESOLVE**, com fundamento no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), artigo 29, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público de Mato Grosso do Sul), artigo 26, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), artigo 44 da Resolução n.º 015/2007, da Procuradoria-Geral de Justiça de Mato Grosso do Sul, e artigo 15 da Resolução n.º 023/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público:

**RECOMENDAR** ao Excelentíssimo Senhor **Prefeito Municipal de Naviraí/MS**, RODRIGO MASSUO SACUNO, que, no exercício de suas respectivas atribuições e no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar do recebimento desta Recomendação, DETERMINE ao **Gerente Municipal de Obras**, ao **Gerente Municipal de Serviços Públicos**, à **Procuradora Jurídica Geral Adjunta**, atualmente responsável por assessorar as licitações realizadas pelo Município de Naviraí ou quem a suceder no encargo, ao **Gerente do Núcleo de Controle Interno** e a outros servidores eventualmente responsáveis, que adotem as providências que se fizerem necessárias para que daqui em diante:

<sup>4</sup> ALVES, Leonardo Barreto Moreira e BERCLAZ, Márcio Soares. *Ministério Público em ação*. 2ª ed. Salvador: JusPODVM, 2013, p. 49.

<sup>5</sup> GAVRONSKI, Alexandre Amara e MENDONÇA, Andrey Borges. *Manual do Procurador da República*. Salvador: JusPODVM: 2014, p.787.



a) todos os procedimentos licitatórios para contratação de obras e serviços de engenharia comum no Município de Naviraí/MS, inclusive e sobretudo os que tenham por objeto a **manutenção corretiva da malha asfáltica de vias públicas**, urbanas e rurais, onde são executadas intervenções para reparar buracos ou imperfeições no pavimento, serviços comumente denominados de “tapa-buraco”, ou outros serviços assemelhados sem especificidades técnicas que acrescentem complexidade excepcional, sejam instruídos com o projeto básico correspondente, visando manter os padrões de desempenho e qualidade almejados, em estrita observância ao art. 6º, inciso XXV<sup>6</sup> e artigo 18, inciso II<sup>7</sup> da Lei nº 14.133/2021, ressalvadas as exceções previstas em lei;

b) a execução das obras e serviços de engenharia comum contratados no Município de Naviraí/MS, inclusive e sobretudo que tenham por objeto a **manutenção corretiva da malha asfáltica de vias públicas**, onde são executadas intervenções para reparar buracos ou imperfeições no pavimento, serviços comumente denominados de “tapa-buraco”, ou outros serviços assemelhados sem especificidades técnicas que acrescentem complexidade excepcional, seja fiscalizada e acompanhada periodicamente, com frequência mensal, mediante elaboração de boletins de medição padronizados, com aferição in loco do quantitativo de cada serviço realizado, com a respectiva extensão e unidade de medida; a descrição qualitativa do material ou ligante asfáltico utilizado e do

<sup>6</sup> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

<sup>7</sup> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

método empregado; além de registro detalhado de eventuais falhas ou defeitos verificados, das medidas adotadas para corrigi-los de plano e, nos casos que excederem a competência do fiscal, de eventuais superiores acionados, observando-se as previsões contida nos artigos 92, §5º<sup>8</sup>, 104, III<sup>9</sup> e 117, *caput* e §1º<sup>10</sup>, todos da Lei nº 14.133/2021;

C) a execução dos serviços de manutenção corretiva da pavimentação asfáltica ou "tapa-buracos" no perímetro urbano observe as orientações do "Manual de Conservação Rodoviária" do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em especial as especificações do Anexo B14 ("ISC 13/04 – Execução de reparos de falhas, panelas e buracos dos pavimentos betuminosos"), de modo que nos relatórios ou boletins de acompanhamento da execução conste a identificação da rua onde o reparo foi realizado, o local com precisão e, se possível, o tamanho do remendo, podendo tais informações serem substituídas por relatório gerado por sistema informatizado com fotografias digitais do remendo com georreferenciamento, que possibilite, de forma efetiva, a identificação da execução do serviço.

<sup>8</sup> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: (...)

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

<sup>9</sup> Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

III - fiscalizar sua execução;

<sup>10</sup> Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.



2. **CONCEDER** ao destinatário da presente Recomendação o **prazo de 30 dias**, a contar do seu recebimento, para apresentar resposta escrita informando o acatamento, ou não, da Recomendação, devendo, na oportunidade, apresentar documentos comprobatórios das providências adotadas.
3. **REQUISITAR** ao destinatário, com fulcro no art. 27, parágrafo único, IV, parte final, da Lei Federal n. 8.625/93; art. 29, IV, da Lei Complementar Estadual n. 72/1994; e art. 45, parágrafo único, da Resolução n. 0015/2007-PGJ, que promova a adequada e imediata divulgação da presente Recomendação, assegurando a publicação de seu extrato em veículo de grande circulação ou da imprensa oficial.
4. **ADVERTIR** o destinatário de que o não acatamento injustificado da presente recomendação autoriza o Ministério Público Estadual a adotar as medidas judiciais cabíveis.

Para conhecimento, DETERMINO a remessa, mediante ofício, de cópias da presente recomendação para a Câmara de Vereadores de Naviraí e o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça do Patrimônio Público, Social e das Fundações.

Para ampla divulgação, encaminhe-se cópia para publicação no DOMP (Diário Oficial do Ministério Público de Mato Grosso do Sul).

Naviraí/MS, 21 de janeiro de 2026.

**FERNANDA PROENÇA DE AZAMBUJA BARBOSA**  
Promotora de Justiça  
*Assinado digitalmente*