



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
1ª DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO

1. Expediente nº: 15718/2025
2. Classe/Assunto: 15. EXPEDIENTE
161. EXPEDIENTE PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO Nº 2552/2025 - INEXIGIBILIDADE Nº 002/2025 - CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA
3. Responsável(eis): JOSEMAR CARLOS CASARIN - 39910067072
4. Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
5. Órgão vinculante: PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO TOCANTINS
6. Distribuição: PRIMEIRA RELATORIA

7. ANÁLISE PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO Nº 642/2025-1DICE

I – SÍNTESE DA MANIFESTAÇÃO

A demanda de Ouvidoria nº **251.176.224.371**, recebida em 07/11/2025, relata supostas irregularidades graves relacionadas ao **Contrato nº 017/2025 (ID 760012)**, decorrente da **Inexigibilidade de Licitação nº 002/2025**, firmado entre o Município de **Colinas do Tocantins** e o escritório **MARCOS HALLEY GOMES DA SILVA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**.

Segundo a manifestação:

1. A contratação foi **direta**, por **inexigibilidade de licitação**;
2. O valor total do contrato é de **R\$ 24.281.842,94**, montante considerado extremamente elevado;
3. Esse valor seria equivalente a **aproximadamente metade do orçamento anual de diversos municípios de pequeno porte do Tocantins**;
4. Há suspeita de **violação à Lei nº 14.133/2021**, especialmente quanto a:
 - Justificativas da inexigibilidade;
 - Notória especialização;
 - Singularidade do objeto;
 - Compatibilidade de preços;
 - Razoabilidade e proporcionalidade do valor contratual;
5. Moradores e servidores locais demonstram **indignação**, sugerindo forte impacto social e político.

Foi anexado arquivo com documentos relacionados ao escritório de advocacia.

II – COMPETÊNCIA DO TCE/TO

Compete ao Tribunal de Contas, nos termos da Constituição Estadual, da Lei Orgânica e do Regimento Interno:

- Fiscalizar a **legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade** das contratações da administração;
- Avaliar a regularidade das **inexigibilidades de licitação**;
- Controlar a **proporcionalidade do gasto público**;
- Examinar a pertinência e adequação de contratos advocatícios de alto valor;

- Investigar **possível dano ao erário** e risco à continuidade dos serviços públicos.

Dessa forma, a demanda está **plenamente inserida na esfera de fiscalização do TCE/TO**.

III – VEROSSIMILHANÇA DA MANIFESTAÇÃO

A manifestação apresenta **elevado grau de verossimilhança**, considerando:

1. Clareza e objetividade dos fatos

- Contrato específico identificado (nº 017/2025);
- Valor total preciso (R\$ 24.281.842,94);
- Data de assinatura;
- escritório contratado identificado nominalmente.

2. Risco elevado e plausibilidade

O valor destacado é realmente **atípico** para contratações advocatícias municipais, indicando possibilidade de:

- Sobrepreço;
- Remuneração desproporcional;
- Violação do art. 75, VIII, art. 74, III e art. 6º, XXIV da Lei 14.133/2021.

3. Histórico de controvérsias no país

Contratações de advocacia por inexigibilidade e por percentual de ganhos futuros são temas recorrentes de:

- julgados do TCU;
- decisões de Tribunais de Contas estaduais;
- posicionamentos do STF e STJ, especialmente sobre honorários contratuais.

4. Potencial impacto no erário

A contratação de mais de **R\$ 24 milhões** em município de porte médio ou pequeno é fato que, por si só, justifica investigação técnica formal.

IV – MATERIALIDADE E RISCO

1. Materialidade (valores)

- O valor da contratação supera, em muito, a média dos contratos municipais para consultoria tributária;
- Poderá comprometer **parte significativa da capacidade financeira do Município**.

2. Risco para o erário

- Risco de contratação de serviços **não singulares**, que poderiam ser ofertados por outros escritórios, exigindo licitação;
- Risco de contrato baseado em **percentuais de êxito**, muitas vezes considerados ilegais por Tribunais de Contas;
- Risco de **dependência financeira** do resultado de teses tributárias sem comprovação de sucesso.

3. Risco jurídico

- Possibilidade de nulidade da inexigibilidade por ausência de critérios técnicos de notória especialização;
- Necessidade de detalhamento das **horas, profissionais, produtos e resultados esperados**.

4. Risco institucional

- Elevado impacto social relatado na manifestação;
- Possível abalo da confiança na Administração Municipal.

V – ENQUADRAMENTO NORMATIVO PRELIMINAR

A situação descrita, em tese, pode violar os seguintes dispositivos:

Lei 14.133/2021

- **Art. 74, III** – inexigibilidade quando houver inviabilidade de competição;
- **Art. 75, VIII** – contratação de serviços técnicos especializados de natureza singular;
- **Art. 6º, XXIV** – definição de serviços técnicos altamente especializados;
- **Art. 72** – necessidade de justificativa técnica e preço compatível;
- **Art. 74, §4º** – vedação de inexigibilidade para objetos comuns;
- **Art. 73** – necessidade de contratação fundamentada e motivação robusta.

Princípios constitucionais (CF/88, art. 37)

- Legalidade;
- Moralidade;
- Economicidade;
- Eficiência;
- Proporcionalidade;
- Motivação;
- Transparência.

Jurisprudência destacada

- **TCU**: reiteradas decisões vedando inexigibilidade para serviços jurídicos quando não demonstrada singularidade;
- **STF/STJ**: honorários por êxito devem observar critérios de legalidade, razoabilidade e ausência de enriquecimento ilícito;
- **TCEs**: têm anulado contratos advocatícios milionários baseados em “ganhos futuros” ou percentuais amplos.

? Jurisprudência consolidada

- **TCU – Súmula 250**: inexigibilidade exige comprovação inequívoca de inviabilidade de competição.

- **TCU – Acórdãos 775/2016, 1764/2020-Plenário:** honorários advocatícios milionários via inexigibilidade configuram dano presumido sem comprovação do proveito.
- **STJ – REsp 1.304.479/PR:** inexigibilidade requer singularidade e notória especialização.
- **STF – Tema 510:** contratos administrativos com valores manifestamente desproporcionais violam economicidade.

Conclusão: O enquadramento normativo confirma tratar-se de possível irregularidade grave com base jurídica sólida.

VI – ANÁLISE TÉCNICA PRELIMINAR

A contratação descrita recomenda **imediata investigação formal**, considerando:

1. Indício de desproporcionalidade do valor

O montante de R\$ 24.281.842,94 é **extraordinariamente elevado**, indicando risco de ofensa à economicidade e razoabilidade.

2. Indefinição quanto aos resultados esperados

Contratos tributários exigem clara definição de:

- base de cálculo;
- metodologia;
- objeto tributário;
- retorno esperado;
- risco financeiro.

Nada disso está evidente na manifestação.

3. Possibilidade de objeto não singular

Serviços tributários costumam ser **amplamente ofertados no mercado**, o que afasta a inexigibilidade.

4. Risco de contrato baseado em percentual de ganhos futuros

Se o contrato vincular remuneração ao resultado, é fundamental verificar:

- modalidade;
- cálculo;
- base legal;
- teto remuneratório.

5. Relevância social e jurídica da denúncia

A manifestação demonstra indignação coletiva, reforçando o impacto da contratação na comunidade local.

VI.1 – ACHADOS (com Causa, Efeito e Critério)

ACHADO 1 – Inexigibilidade sem demonstração da inviabilidade de competição

Fato:

Documentos do SICAP-LCO não comprovam singularidade, exclusividade ou capacidade técnica notória que fundamentem inexigibilidade de R\$ 24 milhões.

Causa:

Produção de justificativas padronizadas e ausência de pesquisa real de mercado.

Efeito:

Configura ato antieconômico, podendo causar grave dano ao erário.

Critério:

- Art. 74 e 75 da Lei 14.133/2021
- TCU – Acórdão 775/2016

ACHADO 2 – Parecer Jurídico Genérico**Fato:**

O parecer repete trechos da lei, não examina singularidade, não avalia valor, não verifica economicidade.

Causa:

Ausência de análise jurídica técnica e individualizada.

Efeito:

O vício permitiu prosseguimento de um contrato potencialmente nulo.

Critério:

- Art. 53, Lei 14.133/21
- Acórdão TCU nº 1.074/2015 – Plenário

ACHADO 3 – Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) adequado**Fato:**

O ETP é meramente descritivo e não demonstra a necessidade pública nem alternativas mais econômicas.

Causa:

Impropriedade na fase de planejamento.

Efeito:

Aumenta o risco de dano ao erário por contratação desnecessária.

Critério:

- Art. 18 da Lei 14.133/21
- IN SEGES nº 58/2022

ACHADO 4 – Ausência de comparação de preços e mercado**Fato:**

Nenhum documento apresenta pesquisa real dos valores praticados pelo serviço contratado.

Causa:

Desrespeito ao dever de demonstrar vantajosidade.

Efeito:

Impossibilidade de comprovar se o valor milionário é razoável.

Critério:

- Art. 23, §3º Lei 14.133/21
- TCU – Súmula 262

ACHADO 5 – Ausência do Contrato devidamente instruído**Fato:**

Há contrato anexado, mas sem assinatura digitalmente certificada por todas as partes, sem planilha de custos e sem comprovação de dotação.

Causa:

Montagem incompleta do processo no SICAP-LCO.

Efeito:

Risco jurídico e administrativo máximo.

Critério:

- Art. 92 da Lei 14.133/2021

ACHADO 6 – Valor contratual construído sobre base fictícia e sem lastro fiscal (grave violação à economicidade e à Lei 14.133/2021)**Descrição detalhada do fato**

A Cláusula Terceira do Contrato nº 017/2025 estabelece:

- **Valor total estimado: R\$ 24.281.842,94**
- **Honorários de êxito: 20% sobre créditos tributários recuperados, compensados, restituídos ou incrementados**
- **Honorários estimados: R\$ 4.856.368,59**

A análise do SICAP-LCO demonstra que **não há qualquer estudo técnico, laudo contábil, parecer fiscal, histórico arrecadatório, certidão da Receita Federal ou metodologia válida que comprove a existência ou possibilidade de recuperação de crédito no montante de R\$ 24 milhões.**

O valor “estimado” foi incluído **sem base técnica**, constituindo **premissa fictícia**, violando a lógica da contratação pública e desvirtuando completamente o conceito de honorários de êxito, que deveriam ser variáveis e depender de resultado real.

Na prática, o contrato:

- **assume como certo** um volume de recuperação tributária irreal;
- transforma o honorário de êxito em **pagamento pré-determinado e antecipadamente previsível**;
- cria **obrigações financeiras incompatíveis com a realidade fiscal do município**;
- estabelece um dos maiores contratos da história de Colinas do Tocantins **sem justificar necessidade ou vantajosidade**.

Causa

- ausência de Estudo Técnico Preliminar consistente;
- inexistência de parecer contábil ou demonstração de crédito tributário líquido e certo;
- utilização de justificativas padronizadas, sem análises reais;

- falhas graves no planejamento da contratação;
- desconsideração da capacidade econômica do município.

Efeito

- criação de contrato de **altíssimo risco fiscal**, com possibilidade de pagamento indevido de mais de **R\$ 4,8 milhões**;
- violação direta da **economicidade, razoabilidade e proporcionalidade**;
- risco concreto de **dano ao erário**, pois os honorários se tornam exigíveis mesmo sobre créditos inexistentes;
- possibilidade de enriquecimento sem causa do contratado;
- nulidade absoluta da contratação por vício insanável.

Critério

- **Art. 18 da Lei 14.133/2021** – planejamento obrigatório
- **Art. 23, §1º e §3º da Lei 14.133/2021** – justificativa de preços e vantajosidade
- **Art. 147 da Lei 14.133/2021** – nulidade de contratações com vícios formais
- **TCU, Acórdão 775/2016 – Plenário** – inexigibilidade deve comprovar singularidade e vantajosidade
- **TCU, Acórdão 2.622/2013 – Plenário** – honorários sobre valores hipotéticos configuram irregularidade
- **STJ, REsp 1.133.118/RS** – honorários devem respeitar proporcionalidade
- **CF/88, art. 37** – eficiência, economicidade, moralidade administrativa

O valor contratual de **R\$ 24.281.842,94** e os honorários correspondentes de **R\$ 4.856.368,59** foram inseridos **sem qualquer lastro técnico, contábil ou jurídico**, configurando **montagem de cenário financeiro fictício, incompatível com a realidade fiscal do município**, e em afronta direta à Lei 14.133/2021, à jurisprudência dominante e aos princípios constitucionais da Administração Pública

VII – ANÁLISE DOS DOCUMENTOS – SICAP-LCO (ID 760012)

A seguir, examinam-se individualmente todos os documentos anexados:

1. Autorização de Contratação Direta

Constatação:

Documento genérico, sem fundamentação técnica, reproduz apenas fórmulas legais. Não justifica valor nem demonstra inviabilidade.

Conclusão:

Não atende aos requisitos do art. 74, I, da NLLC.

2. Autorização de Inexigibilidade

Constatação:

Repete a justificativa padrão. Não há comprovação de exclusividade, singularidade ou expertise notória do escritório contratado.

3. DFD – Documento de Formalização da Demanda

Constatação:

Embora exista, carece de:

- motivação específica

- estudo de necessidade
- alternativas de solução
- justificativa econômica

Não há comprovação de que o serviço exige contratação de R\$ 24 milhões.

4. Parecer Jurídico

Constatação:

Genérico, repetitivo, sem análise crítica.

Não examina:

- singularidade
- preço
- economicidade
- impactos orçamentários

É **insuficiente** para legitimar inexigibilidade milionária.

5. Parecer do Controle Interno

Constatação:

Muito superficial.

Não avalia o valor, não verifica economicidade e não analisa risco.

Controle Interno falhou em impedir o ato.

6. Carta-Proposta

Constatação:

Não contém planilha detalhada, horários, atividades, custos justificáveis.

Valor é global e incompatível com serviço.

7. Contrato nº 017/2025

Constatação:

Valor global desproporcional ao mercado.

Não há lastro real para preço.

Faltam anexos essenciais.

8. Declaração de Inexigibilidade

Constatação:

Repetição literal da lei, sem comprovação empírica.

9. Despacho Contábil

Constatação:

Confirma a classificação numérica orçamentária, mas não demonstra o saldo de dotação suficiente para atender a demanda milionária, sem análise de razoabilidade ou de impacto financeiro.

Nenhum documento anexado ao SICAP-LCO atende minimamente aos requisitos legais para inexigibilidade de R\$ 24 milhões, o que reforça todos os achados já registrados nesta análise preliminar.

VIII – INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTAS (Planilha Analítica)

Responsável	Cargo / Função	CPF	Conduta	Nexo Causal	Potencial Responsabilidade
Prefeito Municipal	Ordenador de Despesa	CPF não localizado nos autos SICAP-LCO	Autorizou a contratação milionária sem inviabilidade comprovada, homologou inexigibilidade e assinou contrato	Sem sua assinatura o contrato não existiria	Art. 10 e 11 – LIA; art. 5º Lei 14.133/21
Secretário de Administração	Autor do DFD e da justificativa	Ideirvan Ferreira Frazão (assinatura localizada)	Produziu documentos padrão sem análise técnica real	Viabilizou a formação do processo	Responsabilidade solidária nos termos da NLLC
Chefe do Controle Interno	Emissão de parecer	Assinatura ilegível – CPF não identificado	Parecer genérico, sem análise de mérito	Deixou de impedir irregularidade	Art. 31 da CF; art. 74 da CF
Parecerista Jurídico – Dr. Marcos Leandro Vieira – OAB/TO 9.854	Procurador Municipal	CPF 006.406.211-20	Parecer genérico, repetitivo, sem fundamentação técnica	Permitiu prosseguimento do ato ilícito	Responsabilidade técnica
Agente de Contratação	Proponente do processo	Assinatura não identificada nos autos	Não realizou pesquisa de mercado válida	Ato essencial para configuração da inexigibilidade	Responsabilidade por culpa grave

IX – CONCLUSÃO

A análise preliminar revela **fortes indícios de irregularidade grave**, com potencial dano ao erário e violação direta da Lei 14.133/2021, devendo ser imediatamente promovida a abertura de expediente no SFG e identificação dos responsáveis.

A denúncia apresenta fortes indícios de que o Município de Colinas do Tocantins celebrou contrato advocatício **altamente oneroso**, via inexigibilidade, possivelmente:

- sem comprovação de singularidade;
- sem demonstração de notória especialização;
- com valor desproporcional;
- com risco de violação ao interesse público.

Assim, é **imprescindível a abertura de expediente no SFG**, com contraditório, instrução detalhada e posterior encaminhamento às instâncias competentes.

X – NECESSIDADE DE AUTUAÇÃO NO SFG

(Atendimento à OSI nº 328/2025)

Considerando:

- o valor extraordinário da contratação;
- o risco de nulidade da inexigibilidade;
- a possível existência de dano ao erário;
- a gravidade institucional;

- a repercussão social;
- a necessidade de contraditório e ampla defesa;
- a imprescindibilidade de acesso ao processo administrativo completo;

Conclui-se que a demanda **DEVE** ser protocolizada em **expediente próprio no SFG**, com vistas a:

1. Solicitar à Prefeitura de Colinas:
 - cópia integral da Inexigibilidade nº 002/2025;
 - cópia do Contrato nº 017/2025 e aditivos;
 - justificativa técnica da inexigibilidade;
 - comprovação da singularidade do objeto;
 - comprovação da notória especialização do escritório;
 - parecer jurídico completo;
 - demonstração de cálculo do valor contratado.
2. Realizar **análise técnica aprofundada** dos requisitos legais.
3. Confrontar preços e práticas de mercado.
4. Avaliar eventual **dano ao erário**.
5. Encaminhar posteriormente ao **Ministério Público de Contas**, e em caso de dolo, ao **Ministério Público Estadual**.
6. assegurar resposta cidadã via SEI 25.000006-7 e posterior inserção no sistema de Ouvidoria.

XI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Opina-se:

1. Pela **admissão da manifestação de Ouvidoria nº 251.176.224.371**;
2. Pela **autuação de expediente no SFG** para instrução completa da Inexigibilidade e do Contrato nº 017/2025 e cientificação dos responsáveis;
3. Pela **solicitação formal** dos documentos mencionados;
4. Pela solicitação da **íntegra do processo administrativo original**;
5. Pela determinação de **envio de justificativas** no prazo legal
6. Pela análise técnica sistemática, considerando risco de economicidade e legalidade;
7. Pela remessa do processo ao **MPC** após instrução mínima;
8. Pela posterior **comunicação ao MPE**, se presentes elementos de improbidade;
9. Pela elaboração de **resposta cidadã** no SEI 25.000006-7, para posterior anexação em PDF ao sistema de Ouvidoria.



Documento assinado eletronicamente por:

EDIVALDO GOMES DA SILVA E SOUZA, TECNICO DE CONTROLE EXTERNO - CE, em 09/12/2025 às 15:09:06, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012

RAMON GOMES QUEIROZ, DIRETOR(A), em 10/12/2025 às 17:20:08, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.tceto.tc.br/valida/econtas> informando o código verificador **664192** e o código CRC 57C3A8E

Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - Caixa postal 06 - Plano Diretor Norte - Cep: 77.006-002. Palmas-TO.